

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia,
(1994-2006)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Iván Carlos Arandia Ledezma

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA
Y GASSET**

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis doctoral

**Descentralización y Relaciones Intergubernamentales
en Bolivia
(1994-2006)**

Iván Carlos Arandia Ledezma

Directora de la Tesis: Dra. Esther del Campo García

Madrid, España
–2015–

Depósito legal :

ISBN :

DEDICATORIA

*A Paola, mi compañera, y a Javier, mi hijo, las dos columnas que soportan
conmigo el peso de este complejo trance vital*

*A mis amados viejos y mi familia entera,
para quienes cualquier manifestación de gratitud resultará siempre
insuficiente*

AGRADECIMIENTOS

Al Ministerio de Asuntos Exteriores de España y a la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, entidades que posibilitaron mi participación en el curso doctoral mediante el otorgamiento de una beca, además de brindarme, a través mi estancia en el Colegio Mayor Nuestra Señora de África, la posibilidad de vivir una fascinante experiencia de interculturalidad y amistad con excelentes personas de los más diversos lugares del mundo.

Mi agradecimiento se extiende, como no podría ser de distinta manera, a toda la sociedad española y su gente maravillosa, a la que nos une un indisoluble lazo de hermandad y destino común.

Al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, entidad que mediante su selecto claustro de profesores y su eficiente personal de apoyo, se constituyó en un sólido sostén académico durante mi estancia de estudios en Europa.

Un agradecimiento muy especial a la directora de la tesis, Dra. Esther del Campo García, quien en su calidad de maestra y ante todo amiga, supo persuadirme para continuar con el último nivel de mi ciclo de formación académica, para después guiarme con la misma generosidad, eficiencia y calidez por el apasionante camino de la investigación hasta concluir con el desarrollo del doctorado.

A todos los compañeros participantes del periodo docente del curso doctoral, por estar ahí, conmigo, enriqueciéndome con su presencia, sus experiencias, su buen humor y su amistad.

Finalmente, a todos mis maestros y profesores, tanto aquellos que compartieron conmigo sus experiencias en los años de la primaria y el

bachillerato, como los que pasaron junto a mí los apasionantes tiempos del pregrado universitario. Para todos ellos mí más sentido agradecimiento, pues es con su enorme desprendimiento que se fueron construyendo las bases de mi vida académica.

RESUMEN

La presente investigación analiza el proceso de descentralización de base municipal aplicada en Bolivia entre 1994 (promulgación de la Ley de Participación Popular) y 2006 (elección de prefectos y el referéndum por autonomías)¹, planteando para este efecto una perspectiva analítica distinta a la generalmente utilizada en los tradicionales estudios sobre el tema en el país, esta vez centrada en las relaciones intergubernamentales como un enfoque que permite observar a las estructuras estatales en su funcionamiento concreto, es decir, el 'ser' del proceso, más allá de las imágenes estáticas que emergen de los estudios esencialmente normativos que reparan básicamente en el 'deber ser' del mismo.

La hipótesis central del estudio vincula, en clave de causalidad, la existencia de un supuesto 'déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales' (variable independiente) como un factor que contribuyó a la 'deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia' (variable dependiente), planteamiento que pudo ser parcialmente corroborado a partir de la sistematización, interpretación y significación de la información obtenida, confirmando la existencia de un incipiente y endeble sistema de RIG que emerge tardíamente en el escenario nacional afincándose débilmente en un proceso de descentralización municipal que por entonces había reportado notables avances.

Se produjo, en otros términos, un desarrollo asimétrico entre un sistema de RIG incipiente y por lo mismo débil y desestructurado, frente a un notable desarrollo normativo y discursivo del proceso de descentralización de base

¹ En 1994 se promulga la Ley de Participación Popular que inaugura el proceso de municipalización y en 2006 se produce la elección de prefectos y el referéndum por autonomías, fenómenos que inclinan el proceso hacia el nivel territorial intermedio, marcando una nueva etapa en la descentralización en el país.

municipal por entonces en ebullición, lo que contribuyó, entre muchos otros factores, al debilitamiento del modelo y al surgimiento de demandas que propugnaban su reforma desde distintas vertientes y con intensidades variables, todo en el marco de la crisis general del sistema que se produjo en el país durante el periodo de estudio y que a la postre dio origen a la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada mediante referéndum nacional el 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año.

ABSTRACT

Decentralization and Intergovernmental Relations in Bolivia (1994-2006)

This research analyzes the process of decentralization to the municipal level applied in Bolivia between 1994 (promulgation of the Law of Popular Participation) and 2006 (election of prefects/governors and the referendum on autonomy), posing for this purpose a different analytical perspective to the generally used in traditional studies on the subject in the country, this time focused on intergovernmental relations as an approach to observe the state structures in their actual functioning, 'being' of the process, beyond static images emerge from the essentially normative studies that basically repaired at the 'must be' the same.

The central hypothesis of the study, determines a supposed "deficit in establishing channels and mechanisms for intergovernmental relations" (independent variable) as a factor contributing to the 'political delegitimization of decentralization model based in local level in Bolivia (dependent variable), partially corroborated in systematization, interpretation and significance of the information obtained, confirming the existence of a nascent and fragile system of RIG, emerging late in national scene in a process of municipal decentralization which by then had reported remarkable progress.

The general research objective focussed in "explain how, and to what extent the deficit in the establishment of channels and mechanisms of intergovernmental relations contributed to the political delegitimation of the model of decentralization of municipal base in Bolivia".

In this context, the specific objectives there was: a) Establish a general conceptual framework about of intergovernmental relations in the process of

the territorial redistribution of political power; b) Describe the historical and institutional framework of the municipal decentralization process in Bolivia; c) Determine the intergovernmental relations model in this country during the research period; d) Analyze the structure and operation of intergovernmental cooperation mechanisms in vertical and horizontal sense; e) Analyze the structure and operation of mechanism of intergovernmental coordination; f) Measure the grade of utilization of functional instruments for intergovernmental cooperation (agreements and conventions); g) Identify the grade of participation of subnational governments in national decisions; h) Identify the critical issues at municipal model; i) Determine the level of intensity in demands for autonomy in departments and indigenous territories; j) Identify the principal bounds of municipal model for response to ethnical issues and territorial diversity; y k) Analyze the perceptions of central protagonists in development of intergovernmental relations system and the municipal decentralization process.

Each of this objectives contributed to prove partially the principal hypothesis of the research, that is to say, the existence of an asymmetric development between an incipient system of RIG and therefore weak and unstructured, facing a remarkable normative and discursive progress of municipal decentralization process, contributing, among many other factors, the weakening of model and the emergence a lot of reform demands from different aspects and with varying intensities, especially in a context of the general crisis that occurred in the country during the study period and that ultimately led to the new Constitution of the Plurinational of Bolivia, passed by national referendum on 25 January 2009 and promulgated on February 7 of that year.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTOS.....	vii
RESÚMEN.....	ix
ABSTRACT.....	xi
ÍNDICE GENERAL.....	xiii
ÍNDICE DE CUADROS.....	xvii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	xx
INTRODUCCIÓN.....	1
I. Presentación del estudio.....	1
II. Planteamiento de la problemática.....	9
A. La hipótesis y su operacionalización.....	15
B. Delimitación espacial del estudio.....	20
C. Delimitación temporal de la investigación.....	22
D. Objetivos.....	23
1) Objetivo general.....	24
2) Objetivos específicos.....	25
III. La aproximación teórica.....	30
IV. Marco metodológico.....	41
A. Tipo de investigación.....	47
B. Técnicas de recolección y sistematización de datos.....	48
C. Alcances y limitaciones de la metodología aplicada.....	50
V. Estructura del informe.....	50
CAPÍTULO I	
Marco teórico-conceptual.....	53
1. La redistribución del poder público en el territorio: centralización y descentralización.....	56
1.1. Mecanismos centrífugos de redistribución territorial del poder.....	61
1.1.1. Descentralización política.....	66
1.1.2. Descentralización administrativa.....	68
1.2. Redistribución centrípeta del poder en el territorio (centralización)....	70
1.2.1. Centralización política.....	74
1.2.2. Centralización administrativa.....	76
2. Modos de Estado y estructuras de gobierno <i>versus</i> formas de decisión gubernamental.....	76
3. Relaciones intergubernamentales (RIG).....	82
A. La gestión intergubernamental (GIG) o administración intergubernamental (AIG).....	91
B. Las relaciones intragubernamentales o intraorganizativas.....	95
C. Sistema de RIG.....	96
3.1. Modelos de relacionamiento intergubernamental.....	97
3.1.1. Modelo de autoridad coordinada.....	98
3.1.2. Modelo de autoridad inclusiva.....	104

3.1.3. Modelo de autoridad traslapada.....	110
3.2. Tipos de relacionamiento intergubernamental.....	112
3.2.1. Las RIG desde la perspectiva estructural.....	114
A. Relaciones intergubernamentales horizontales.....	115
B. Relaciones intergubernamentales verticales.....	115
3.2.2. Las RIG desde la perspectiva de la gestión de políticas.....	118
A. Las RIG basadas en la coordinación jerárquica.....	121
B. Coordinación donante-receptor.....	122
C. Dispersión.....	124
D. Gobierno multinivel.....	125
3.2.3. Las RIG desde la perspectiva del comportamiento y los Intereses de los actores.....	126
A. La articulación del proceso de políticas (<i>Joint Policymaking</i>).....	127
B. La acomodación mutua (<i>Mutual accommodation</i>).....	127
C. El conflicto constructivo (<i>Innovative conflict</i>).....	128
D. El conflicto desintegrativo (<i>Desintegrative conflict</i>).....	129
3.3. Mecanismos de RIG.....	130
3.3.1. Mecanismos formales de RIG.....	131
A. Cooperación intergubernamental.....	132
B. Coordinación intergubernamental.....	133
1) Mecanismos del ejecutivo.....	137
2) Mecanismos legislativos.....	144
3) Mecanismos judiciales.....	147
3.3.2. Mecanismos no formales de RIG.....	149
A. Los partidos políticos y las RIG.....	149
B. Las RIG y las comunidades de profesionales.....	151
3.4. Dimensiones en las que se desarrollan las RIG.....	152
3.5. Enfoques y perspectivas para el análisis de las RIG.....	154

CAPÍTULO II

El proceso de redistribución territorial del poder en Bolivia.....

1. Antecedentes históricos y geográficos.....	157
2. La descentralización del Estado boliviano. Antecedentes y descripción del proceso.....	168
3. La opción municipalizadora: Ley de Participación Popular (LPP) y Normas conexas.....	174
3.1. Las virtudes del modelo municipalista de descentralización.....	180
3.2. Voces críticas al modelo.....	183
3.2.1. Las críticas desde dentro del mismo sistema (endógenas).....	185
1) Sobremunicipalización.....	185
2) La organización políticas como uno de los puntos cruciales de la descentralización Municipal boliviana.....	187
3) Falta de claridad en la determinación del mapa Competencial entre entidades gubernativas territoriales.....	197

3.2.2. Las críticas desde fuera del sistema (exógenas).....	203
4. La redistribución territorial del poder en el discurso político de las elecciones generales de 2005.....	215
5. La elección de prefectos y el referéndum autonómico.....	222
5.1. Los resultados de la elección presidencial y de prefectos (2005).....	225
5.2. El referéndum autonómico.....	232

CAPÍTULO III

El sistema de relaciones intergubernamentales vigente en Bolivia entre 1994 y 2005.....	237
1. Los factores que determinaron el modelo de RIG en la Bolivia Municipal.....	239
A. Legitimidad propia en la asignación y organización de la autoridad.....	240
B. Esferas de actuación propias y delimitadas – marco competencial.....	253
C. Capacidad de reclutar y gestionar su propio personal – sistemas de administración de personal/carrera administrativa.....	266
D. Sostenidas con recursos propios – Capacidad económica.....	282
2. Determinación del modelo de RIG prevaleciente durante el periodo de estudio.....	306

CAPÍTULO IV

Tipos y mecanismos de RIG en Bolivia.....	321
1. Tipos y mecanismos de RIG.....	321
1.1. Cooperación intergubernamental.....	322
1.1.1. Instrumentos orgánicos de cooperación Intergubernamental.....	323
1.1.1.1. Instrumentos de cooperación Intergubernamental Orgánica vertical (CIOV).....	325
A. Instrumentos de CIOV entre el nivel nacional y los niveles prefecturales.....	325
B. Instrumentos de CIOV entre el nivel nacional y los niveles municipales.....	335
C. Instrumentos de CIOV entre los niveles Prefecturales y los Niveles municipales.....	346
1.1.1.2. Cooperación intergubernamental orgánica horizontal (CIOH).....	349
A. CIOH a nivel local: el asociacionismo Municipal.....	349
B. CIOH interprefecturales.....	415
1.1.1.3. Instrumentos funcionales de cooperación: Convenios y acuerdos intergubernamentales Intergubernamentales en tres departamentos.....	418
a) Caso Chuquisaca.....	426
b) Caso La Paz.....	427

c) Caso Santa Cruz.....	429
d) Análisis global y comparación.....	431
e) Los principales actores en la gestión de los acuerdos y convenios intergubernamentales.....	436
1.2. Coordinación intergubernamental.....	447
1.2.1. Decisión centralizada y ejecución más supervisión desconcentradas.....	448
1.2.2. Control de la gestión pública descentralizada.....	450
1.2.3. Coacción central.....	453
1.2.4. Administración periférica del nivel central del Estado.....	454
1.2.5. El control fiscal y las transferencias intergubernamentales condicionadas.....	457
2. Mecanismos de solución de controversias interterritoriales.....	462
2.1. Contenciosos (tribunales).....	463
2.2. No contenciosos.....	465
3. Grados de influencia subnacional en las decisiones del nivel central.....	467
3.1. El rol intergubernamental del senado boliviano.....	468
3.2. Las brigadas parlamentarias departamentales.....	472
3.3. Las élites regionales en cargos ministeriales nacionales.....	475

CAPÍTULO V

Las relaciones intergubernamentales desde la perspectiva de los

Actores	485
1. La metodología.....	485
1.1. El objeto o tema de análisis.....	487
1.2. Las reglas de codificación utilizadas.....	487
1.3. Las categorías de análisis.....	488
1.4. Las inferencias.....	490
2. Análisis de las opiniones vertidas por los informantes clave en relación a las categorías temáticas definidas.....	490
2.1. Sobre la vigencia del modelo de descentralización municipal.....	491
2.2. Sobre las relaciones entre las prefecturas y los municipios.....	497
2.3. Sobre las RIG horizontales a nivel local: el asociacionismo Municipal.....	504
2.4. El consejo departamental como articulador interterritorial.....	508
2.5. La planificación como articuladora de la gestión pública en el territorio.....	512
2.6. Claridad del marco competencial.....	518

CAPÍTULO VI

Conclusiones finales	523
1. Conclusiones parciales.....	523
1.1. En relación a la variable independiente.....	523
1.2. En relación a la variable dependiente.....	548
2. Conclusión general.....	555

BIBLIOGRAFÍA.....	563
 ANEXO I	
Lista de entrevistados.....	579
 ANEXO II	
Cuestionario base aplicado a las entrevistas.....	583
 ÍNDICE DE CUADROS	
 Nº 1	
Operacionalización de las variables.....	19
Nº 2	
Correlación de objetivos.....	23
Nº 3	
Dispositivos de movilidad del poder en el territorio.....	59
Nº 4	
Modos de Estado.....	79
Nº 5	
Algunas diferencias importantes entre la AIG y las RIG.....	95
Nº 6	
La interacción gubernamental en razón del posicionamiento de Los actores.....	130
Nº 7	
Resumen de datos sociodemográficos de Bolivia.....	162
Nº 8	
Hitos normativos del proceso de municipalización y participación popular.....	179
Nº 9	
Roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.....	202
Nº 10	
Índice combinado de 'etnicidad' nacional y por departamentos.....	214
Nº 11	
La descentralización en el discurso de los partidos políticos.....	217
Nº 12	
Resultados de las elecciones prefecturales (2005).....	228
Nº 13	
Configuración del panorama político prefectural.....	229
Nº 14	
Resultados del referéndum por autonomías (2006).....	234
Nº 15	
Promediación de las diferencias entre opciones.....	235
Nº 16	
Votación obtenida en los referendos por estatutos departamentales (2008).....	236

Nº 17	
Categorización de la inversión prefectural por sector y de acuerdo a las competencias.....	256
Nº 18	
Categorización de la inversión municipal por sector y de acuerdo a las competencias.....	261
Nº 19	
Detalle de ingresos de las prefecturas.....	284
Nº 20	
Detalle de transferencias a prefecturas.....	286
Nº 21	
Organismos que otorgaron créditos a las prefecturas (2001-2004).....	288
Nº 22	
Crédito total obtenido por las prefecturas (2000-2004).....	290
Nº 23	
Detalle de ingresos municipales.....	293
Nº 24	
Detalle de transferencias a municipios.....	299
Nº 25	
Crédito municipal según organismo financiador.....	301
Nº 26	
Proporciones de fuerza fiscal-financiera entre niveles territoriales.....	303
Nº 27	
Resumen de la distribución de recursos por nivel territorial.....	304
Nº 28	
Los factores determinantes el modelo de RIG.....	307
Nº 29	
Consejo de coordinación entre presidencia y prefectos de departamento.....	330
Nº 30	
Comisión técnica de políticas departamentales.....	332
Nº 31	
Instancias formalizadas de RIG.....	336
Nº 32	
Diferencias entre el Diálogo 97 y el Diálogo 2000.....	343
Nº 33	
Mancomunidades en el departamento de Chuquisaca.....	361
Nº 34	
Mancomunidades en el departamento de La Paz.....	362
Nº 35	
Mancomunidades en el departamento de Cochabamba.....	363
Nº 36	
Mancomunidades en el departamento de Oruro.....	364
Nº 37	
Mancomunidades del departamento de Potosí.....	365

Nº 38	
Mancomunidades del departamento Tarija.....	366
Nº 39	
Mancomunidades del departamento de Santa Cruz.....	367
Nº 40	
Mancomunidades del departamento de Beni.....	368
Nº 41	
Mancomunidades del departamento de Pando.....	368
Nº 42	
Mancomunidades interdepartamentales.....	369
Nº 43	
Matriz de relaciones interorganizacionales MMCHC.....	411
Nº 44	
Convenios intergubernamentales. Prefectura de Chuquisaca.....	427
Nº 45	
Convenios intergubernamentales. Prefectura La Paz.....	429
Nº 46	
Convenios intergubernamentales. Prefectura de Santa Cruz.....	430
Nº 47	
Convenios intergubernamentales. Cuadro comparativo.....	433
Nº 48	
Convenios intergubernamentales – comparativo de fondos de financiamiento.....	435
Nº 49	
Sistema boliviano de seguimiento a la gestión pública.....	450
Nº 50	
Relaciones fiscales intergubernamentales. Transferencias y gastos discrecionales.....	460
Nº 51	
Número y porcentaje de conflictos de límites por secciones De provincia (según departamentos).....	467
Nº 52	
Distribución territorial de la representación parlamentaria.....	473
Nº 53	
Gabinete ministerial de Evo Morales.....	479
Nº 54	
Relación de ministros por origen departamental en las gestiones Presidenciales de Sánchez de Lozada, Rodríguez Veltzé y Morales Aima.....	480
Nº 55	
PREGUNTA 1: ¿Considera Ud. que el modelo municipalista de Descentralización aún no se encuentra agotado?.....	491
Nº 56	
PREGUNTA 2: ¿Cómo percibe Ud. las relaciones entre prefectos y alcaldes?.....	498

Nº 57	
PREGUNTA 3: ¿Funciona el asociacionismo municipal en Bolivia?.....	504
Nº 58	
PREGUNTA 4: ¿Cuál el resultado del trabajo del Consejo Departamental como articulador territorial.....	508
Nº 59	
PREGUNTA 5: ¿Ha sido la planificación un elemento articulador de la gestión pública.....	512
Nº 60	
PREGUNTA 6: ¿El marco competencial ha sido suficientemente claro.....	518

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Nº 1	
Modos de Estado y locus de decisión gubernamental.....	82
Nº 2	
Modelo de autoridad coordinada pura.....	99
Nº 3	
Modelo de autoridad coordinada nacional/intermedio.....	102
Nº 4	
Modelo combinado de autoridad coordinada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio.....	104
Nº 5	
Modelo de autoridad inclusiva de desplazamiento 'en cadena unilineal'.....	107
Nº 6	
Modelo de autoridad inclusiva de desplazamiento 'en cadena multilineal'.....	109
Nº 7	
Modelo de autoridad traslapada.....	112
Nº 8	
Configuración dela interacción gubernamental en las políticas.....	120
Nº 9	
Políticas intergubernamentales jerárquicamente coordinadas.....	121
Nº 10	
Políticas intergubernamentales donante-receptor.....	122
Nº 11	
Políticas intergubernamentales dispersas.....	124
Nº 12	
Políticas intergubernamentales multinivel.....	125
Nº 13	
Desconcentración y descentralización en el modelo boliviano De RIG.....	188
Nº 14	
Estructura de gobierno multinivel en Bolivia hasta antes de la Aprobación de la Constitución vigente.....	191

Nº 15	
Distribución demográfica por pertenencia étnica.....	207
Nº 16	
Desarrollo histórico del proceso de elección de prefectos y referéndum autonómico en Bolivia.....	223
Nº 17	
Resultados generales del referéndum autonómico.....	233
Nº 18	
Bolivia: evolución del peso relativo de la población rural y urbana como porcentaje del total (1960-2008).....	251
Nº 19	
Distribución del empleo. Años 1999, 2005 y 2011.....	266
Nº 20	
Proporción de servidores públicos por categoría institucional para la Gestión 2004.....	267
Nº 21	
Ingresos municipales por categorías de municipios.....	295
Nº 22	
Evolución de los ingresos propios municipales 1994-2008.....	296
Nº 23	
Modelo combinado de autoridad traslapada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio.....	319
Nº 24	
Tipología de RIG y sus mecanismos.....	322
Nº 25	
Manifestaciones asociacionistas municipales por nivel territorial.....	351
Nº 26	
Ubicación geográfica MMCHC.....	410
Nº 27	
Leyes aprobadas por región (legislatura 2003 – 2004).....	474
Nº 28	
¿Son los gobiernos municipales los principales actores de la descentralización?.....	494
Nº 29	
¿Deben los gobiernos municipales liderizar el proceso de descentralización en el nuevo esquema?.....	496
Nº 30	
¿Deben los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH ser distribuidos por igual entre prefecturas y municipios?.....	502

INTRODUCCIÓN

I. Presentación del estudio

Pese a lo dilatado del debate, los procesos de descentralización, como parte de un fenómeno más amplio y complejo de redistribución territorial del poder público y de reconfiguración estatal, ocuparon y continúan ocupando un sitio importante en la agenda pública latinoamericana, habiendo desarrollado en el marco de las reformas estatales de primera y segunda generación iniciadas en la región en la década de los ochenta, espacios propios de análisis y desarrollo teórico.

En este marco, no es extraño que esta temática haya estado permanentemente inserta en la agenda pública boliviana y vinculada con intensidades variables al ámbito de las reformas estatales en el país, con mayor fuerza en aquellos momentos históricos caracterizados por procesos más o menos pacíficos de reacomodo de las fuerzas políticas, especialmente en las etapas de recuperación y consolidación de la democracia en la década de los 80, hasta posicionarse como uno de los tópicos más importantes en los foros de discusión que la temática se fueron desarrollando en el país y la región en los últimos décadas. En cualquier caso, se entendió ampliamente que postergar el análisis serio de la política y su posterior implementación "...hubiera generado costos muy altos tanto de carácter económico como político y social. Sin embargo, el proceso se inició más con voluntad política que con instrumentos técnicos" (Cabrero y Zabaleta, 2009: 1).

Aunque el problema territorial en Bolivia tiene larga data, sus resultados más relevantes en el campo académico y en el de la aplicación concreta de políticas se produjeron a partir de 1994, año en el que se promulga la Ley de Participación Popular inaugurando un proceso de descentralización de la

gestión pública con énfasis en el nivel local municipal, con un importante paquete de medidas económicas, administrativas y normativas que se fueron desarrollando e implementando de manera paulatina durante los más de quince años que duró el proceso, con los avances y retrocesos inherentes a su complejidad. Sin embargo, es quizás a causa del excesivo voluntarismo con el que las reformas fueron llevadas a cabo, como bien señalan los autores precitados, o a probables fallas de diseño institucional (eso es precisamente parte lo que se pretende analizar en este trabajo), que la eficacia de las medidas descentralizadoras de tinte localista aplicadas fueron sistemáticamente cuestionadas, reposicionando el tema de la redistribución territorial del poder como uno de los ejes más conflictivos en los debates de la Asamblea Constituyente boliviana desarrollada entre el 2007 y el 2009.

Evidentemente, una primera aproximación confirma la permanente centralidad que la conflictiva relación entre el poder y el territorio ocupó en los debates nacionales, pero es con la caída de los regímenes dictatoriales y la recuperación de la democracia en la década de los 80 que el tema adquiere mayor relevancia en Bolivia².

Es importante destacar que en un primer momento el proceso tomó al nivel territorial meso (departamento) como el eje central de la descentralización, elaborándose un proyecto de Ley de Gobiernos Departamentales que llegó a aprobarse en 1992 en la Cámara de Senadores pero no así en la de diputados³, quedando desplazado por la implementación en 1994 de un modelo de descentralización de base municipal impuesto mediante la promulgación de la Ley de Participación Popular, hito fundamental para la

² De ahí que la connotación democratizadora de la descentralización adquiera, además de su indiscutible carácter pluralista, una fuerte vinculación histórica con las luchas en contra los totalitarismos en Bolivia. No es rara a nivel internacional la vinculación que se efectúa entre los conceptos de descentralización y democratización.

³ El procedimiento legislativo boliviano comprende dos fases, una en cámara de origen y otra en cámara de revisión. Dicho proyecto de ley solo pasó la primera etapa, no llegando nunca a cristalizarse en una norma vigente.

reconfiguración de las relaciones políticas territoriales en las últimas décadas. Este acontecimiento jurídico y político marcó un giro inesperado que desacomodó temporalmente a las élites regionales que, como se tiene dicho, habían abogado hasta 1992 por una descentralización con base en el nivel territorial intermedio (departamento). Finalmente, surge en lo posterior una corriente descentralizadora que adquiere un matiz sustancialmente distinto al cuestionar abiertamente las raíces republicanas que hasta entonces sirvieron de sostén a la estructura estatal y propugnar por el rescate de los arreglos territoriales indígenas de origen pre-republicano e incluso pre-colonial. Téngase en cuenta que si bien estas tendencias indígenas se visibilizan con mayor fuerza en los tiempos previos a la asamblea constituyente, tienen una honda raíz en la historia boliviana.

Es así posible identificar en el desarrollo de este fenómeno dos grandes vertientes históricas que marcaron el ritmo de la descentralización boliviana, a saber:

- i) La primera, de raíz occidental republicana, hasta hace poco hegemónica, promueve diferentes niveles de descentralización pero sin alterar sustancialmente la conformación territorial básica de tres niveles vigente en el país desde su fundación como república independiente (nacional, intermedio/departamental y municipal), vertiente de la que el proceso municipalizador brevemente descrito llega a constituirse, sin lugar a dudas, en el avance más relevante;
- ii) la segunda, de reciente emergencia en el escenario político pero de larga tradición en la historia nacional, se origina en una visión comunitarista fuertemente vinculada a las corrientes indigenistas y la dinámica de los llamados nuevos movimientos sociales⁴ y que en Bolivia adquirieron

⁴ Corriente que un gran ascendente en el partido en actual función de gobierno (MAS).

características especiales. Es desde esta vertiente que se cuestionan los fundamentos centrales de las propuestas de corte republicano y se revalorizan las formas de redistribución territorial del poder pre-republicanas e incluso pre-coloniales, planteamiento que en lo ideológico adquiere un notorio matiz emancipatorio y es asumido como un componente vital para la reivindicación y resarcimiento por el largo periodo de explotación y exclusión del que se sintieron objeto amplios sectores de la población indígena nacional⁵.

No obstante, pese a haberse producido notables avances en las políticas descentralizadoras, los persistentes problemas de una tradición centralista que en América Latina adquiere tintes muy especiales (Véliz, 1980 y 1984) parecen no haber sido superados⁶, pues como bien afirman Cabrero y Zabaleta (2009: 1), "...los Estados centrales, en la mayor parte de los países latinoamericanos, no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferenciada el proceso de hechura de políticas públicas en escenarios plurales e intergubernamentales. Los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o

⁵ La contradicción entre estas dos vertientes dio sustancia a los debates que sobre el tema de la organización territorial del Estado se suscitaron en la Asamblea Constituyente (2006 – 2008), decantándose a pesar de su inicial antagonismo ideológico y político, hacia una salida dialéctica en un escenario de elevada crispación política, constitucionalizando un modelo territorial altamente complejo. Similar entendimiento ha sido adoptado por la jurisprudencia constitucional, para mayor información ver la línea establecida en la Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2013.

⁶ Este autor explica que la tradición centralista de América Latina deviene de cuatro factores diferenciadores, a saber: a) La ausencia de la experiencia feudal en la tradición latinoamericana; b) La ausencia de un no conformismo religioso y el latitudinario centralismo provocado por la religión dominante; c) La ausencia de un fenómeno que pudiese asemejarse a la revolución industrial europea; y c) la ausencia de aquellos sucesos ideológicos, sociales y políticos asociados a la Revolución Francesa (...) Todo ello marco una tradición centralista en lo que el autor precitado denomina como "el carácter 'centralista' del orden social de los países de América Latina", como una característica de base que los distingue de aquellos países que comparten la tradición europea noroccidental. Para profundizar sobre este aspecto de la problemática, se sugiere revisar la obra de Claudio Véliz. "La tradición centralista de América Latina"; ed. inglesa previa. Princeton University Press. Princeton New Jersey 1980, traducción española de Marieschel Carreras e Ignacio Hierro, editorial Ariel S.A.. Barcelona, 1984: 347 págs.

innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de regulación suave que sean capaces de articular voluntades. Han tenido amplias dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un 'Estado inteligente', como señalaría Kliksberg (1998), en un ente regulador a distancia, en un agente constructor de 'nodalidad' que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias; es decir, que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esta tarea, y hasta ahora no parece tener capacidad de hacerlo".

Las notables debilidades estatales para afrontar la transición hacia formas de gestión descentralizada se arrastran en Bolivia desde muy atrás e implican un punto de partida desventajoso para todo intento de implantación de un tipo de gobierno concentrado y a la vez distribuido, con un aparato burocrático regido por una "costumbre político/administrativa" de inclinación centralista y una experticia de gestión basada en el control jerárquico del territorio. Sin embargo, tampoco puede dejar de considerarse que la municipalización boliviana ha significado un notable avance y ha descentralizado notablemente la gestión pública, desarrollando ciertos mecanismos, aunque embrionarios, de vertebración territorial de la gestión en un marco de mayor pluralismo institucional y que bien pueden constituirse, creemos, en la simiente de un sistema que más allá de lo meramente normativo, supere efectivamente ese viejo estilo jerárquico y vertical de gobernar la territorialidad.

En el marco de la contextualización desarrollada, el presente trabajo tiene como finalidad central el analizar el proceso de descentralización municipal boliviano, inaugurado en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, hasta la mal llamada 'elección de prefectos' el año 2005⁷ y el referéndum autonómico de 2006, adoptando para ello una perspectiva analítica distinta para una problemática que si bien ha sido ya abundantemente examinada, fue objeto de una mirada segmentada, basada en la disgregación de los elementos configuradores de un aspecto de la estatalidad nacional que precisamente por su complejidad precisó en su momento de ello⁸, decantándose hacia aproximaciones parciales sobre determinados componentes que precisan ahora de una necesaria reintegración y re-significación en un contexto de poder con pretensiones de discurrir bajo una lógica de gobierno multinivel.

En este marco, se aplicó al análisis el enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG), cuyo origen en la teoría del federalismo norteamericano supo extenderse al estudio del poder en el territorio incluso en los modelos estatales de carácter simple, erigiéndose como una opción analítica válida que se estructura a partir de la lógica de redes, es decir, del conjunto de conexiones y vínculos formales y no formales que emergen entre distintas unidades de gobierno, reunificando en el proceso de las políticas públicas la fragmentación emergente del marco jurídico.

⁷ La elección directa de prefectos no estaba prevista en la Constitución abrogada, en la que se consignaba más bien una designación directa de los mismos por parte del Presidente de la República (de ahí el carácter delegativo del mandato prefectural); sin embargo, dadas las circunstancias políticas y las fuertes demandas regionales, se logró aprobar mediante Ley la convocatoria a las elecciones prefecturales, bajo el compromiso de que el Presidente respete los resultados y designe a quienes resulten ganadores en los comicios a ser efectuados en los diferentes departamentos de país.

⁸ Téngase en cuenta que la mayor parte de los estudios nacionales se han concentrado en alguno de los aspectos de la descentralización por separado, por ejemplo, sobre temas fiscales, de funcionamiento de los partidos o de la gestión local, entre otros.

Se reconcilia de esta forma el “ser” político y administrativo con el “deber ser” normativo⁹.

Esto otorga a la investigación un rasgo distintivo sustancial además de oportuno, pues hace mella en la necesidad revisitar la fase de descentralización predominantemente municipalista del pasado boliviano reciente desde una perspectiva distinta, buscando rescatar aquellos elementos que por distintas razones no fueron en su momento adecuadamente visibilizados y ponerlos a disposición de los decisores de políticas como un insumo que contribuya a la consolidación del nuevo esquema de redistribución territorial del poder previsto en la Constitución de 2009.

El estudio no intenta retrotraerse más en el tiempo, pues hasta antes del periodo identificado pervivió en el país un estilo de gestión altamente centralizado que hizo innecesario el desarrollo de mecanismos de relacionamiento intergubernamental, algo lógico toda vez que es común considerar que “...los sistemas federales (o descentralizados, *el paréntesis es nuestro*) poseen más relaciones de este tipo que los sistemas centralizados, aunque el término haya pasado a ser de uso general” (Bealey, 2003: 378).

Esto se confirma por la experiencia de algunos países que transitaron de un sistema de poder concentrado a otro de carácter territorialmente distribuido, como ocurrió, por ejemplo, en el tránsito de la España franquista a la democrática y autonómica que emerge de la Constitución de 1978, pasando de un régimen dictatorial altamente centralizado que encontró “...en el férreo centralismo y en la subordinación jurídica de los gobiernos subnacionales el principal elemento vertebrador del territorio...”, haciendo que en lo

⁹ Rose (1985) señala que son precisamente las políticas públicas las que reúnen lo que las constituciones dividen, un rol análogo al que juegan las RIG desde nuestro plano de análisis.

académico el estudio de conceptos como los de relaciones intergubernamentales (RIG), relaciones interadministrativas (RIA) o intragubernamentales, coordinación, colaboración, entre otros, carecieran de un interés real que fuera más allá de la simple "...técnica jurídica basada en el principio de jerarquía o a la tutela administrativa, como fórmulas de control del cumplimiento de las directrices estatales por parte de los entes locales" (Rosado, 2002: 65), a otro de mayor pluralismo que implicó también un cambio en los mecanismos de relación entre el Estado central y las por entonces emergentes comunidades autónomas.

Algo similar sucedió, con las obvias diferencias del caso, en el proceso boliviano de municipalización, en el cual si bien la descentralización se produjo años después de la recuperación de la democracia, los efectos sobre el sistema fueron parecidos, es decir, el paso de un sistema centralizado con un muy escaso desarrollo de las RIG hacia un modelo municipalmente descentralizado, con cambios muy limitados en el establecimiento de mecanismos que faciliten las relaciones del nivel central con los niveles locales, lo que a su vez provocó distorsiones en el funcionamiento de la totalidad del aparato gubernativo.

Finalmente, considerando que la Bolivia actual se encuentra en las fases iniciales del proceso de implementación de un nuevo y altamente complejo modelo de organización territorial, la importancia del estudio sobrepasa la mera inquietud académica al concentrarse en evaluar los aciertos y desaciertos del pasado reciente, específicamente en lo referente a un hipotético déficit de RIG que habría minado la eficiencia del modelo municipal y con ello parte de su legitimidad, se proyecta hacia adelante al visibilizar la posibilidad de que dicho déficit se mantenga e incluso se agudice, causando distorsiones similares en la nueva estructura territorial del Estado cuya elevada complejidad (tres niveles territoriales de gobierno

estables y uno posible, más la inclusión en el sistema de un peculiar tipo de gobierno indígena con autogobierno ampliado) exigirá de mayores y mejores mecanismos de vertebración territorial y funcional de la gestión estatal.

II. Planteamiento de la problemática

Como se tiene adelantado, el proceso de descentralización boliviano se ha venido sustentando entre 1994 y 2005 en un modelo municipalista que restringió el nivel territorial departamental intermedio a lo que en la legislación nacional se ha pretendido definir como un tipo de descentralización de carácter esencialmente administrativo¹⁰, inclinado en los hechos más hacia un modelo clásico de desconcentración (Galindo, 1998).

Este diseño organizativo se materializó, como ya se ha adelantado, en una estructura estatal formal de tres niveles, dos de gobierno (nacional y municipal)¹¹ y uno de administración intermedia desconcentrada (prefectura), en el marco de lo que en el ámbito discursivo nacional se llegó a reconocer como el “modelo boliviano de descentralización”, estructurado bajo una fórmula de descentralización efectiva pero limitada pues no llegó a afectar el carácter estatal simple propio del Estado boliviano desde su fundación, es decir, no afectó la concentración de la capacidad legislativa en el nivel central del Estado. Este modelo pareció funcionar adecuadamente hasta antes de la mal llamada ‘elección de prefectos’ realizada conjuntamente las elecciones generales el año 2005¹² y el referéndum por autonomías de 2006, colmando al menos en apariencia y de manera temporal las expectativas de las élites periféricas, hasta el momento en el

¹⁰ Pese a su nominación, en el texto de la Ley de Descentralización Administrativa vigente por entonces subyacía una clara propuesta desconcentradora, basada en la delegación de funciones desde el nivel central.

¹¹ En este contexto normativo, el nivel municipal adquirió la calidad formal de nivel de gobierno con un nivel cierto pero restringido de autonomía, a lo que se pretendió denominar como un tipo de “autonomía relativa”.

¹² Téngase en cuenta lo ya expresado en el pie de página número 6.

que a raíz de la acumulación histórica producida y de los importantes acontecimientos sociales y políticos suscitados en el país entre el 2000 y el 2006, resurgieron con fuerza las demandas por autonomía departamental e irrumpió en el escenario y por cuerda separada una visión indígena que cuestionó el proceso de municipalización que desde 1994 hasta entonces había sido asumido como altamente exitoso, negando además toda otra propuesta que se cimiente sobre una base de carácter “republicano”¹³.

Es en este marco analítico que surge, casi por peso propio, la interrogante general que ha marcado el decurso de la investigación, enunciándose en los siguientes términos: **¿Cuáles fueron los factores que deslegitimaron el modelo de descentralización municipalista, promoviendo el resurgimiento de demandas por autonomía departamental e indígena en Bolivia?**

Su respuesta exige de la identificación de los elementos que motivaron el cuestionamiento al modelo de descentralización municipalista hasta entonces aplicado y que llegaron a deteriorar su legitimidad política, dando lugar al advenimiento de demandas autonómicas que, en algunos casos, se creían superadas (como las departamentales) y en otros, emergían como novedosas a partir de la territorialidad ancestral indígena, cuyo análisis precisa de del desglose de los siguientes aspectos:

- a) El primero de ellos relacionado con el vigoroso resurgimiento de las demandas departamentales por autonomía, fenómeno que se explicaría a partir de la pérdida de un nivel aún indeterminado de legitimidad política del modelo municipalista, permitiendo la rearticulación discursiva de los movimientos regionales en torno a una propuesta política dirigida a la

¹³ En este contexto, lo “republicano” hace referencia al modelo de Estado con el que nació Bolivia y que se extendió, al menos nominalmente, hasta la aprobación de la Constitución en actual vigencia.

consolidación de un nuevo modelo territorial, con resultados contundentes en las elecciones prefecturales de 2005 y en el referéndum autonómico de 2006, principalmente en los departamentos de la autodenominada “media luna”¹⁴. Desde ésta perspectiva, si bien las críticas al modelo municipalista fueron variadas y provinieron desde diferentes vertientes, para los efectos del presente estudio destaca aquella que se funda en el supuesto fracaso por implantar en las administraciones departamentales una estructura organizativa y política que, bajo una línea de desconcentración del nivel central, integre el mapa de relaciones intergubernamentales, articulando las políticas nacionales y municipales a través de la designación cruzada de los miembros de los Consejos Departamentales (órganos colegiados de deliberación en el nivel meso)¹⁵, re-alineándose bajo el viejo esquema prevaleciente hasta antes del giro municipalizador, planteamiento remozado con la idea de “autonomía”, reivindicada esencialmente desde los departamentos del oriente y el sur del país.

Esto habría producido incongruencias en el funcionamiento conjunto de los tres niveles de planificación y gestión (nacional, prefectural y municipal), producto de un corte en la red de conectores, en la ‘bisagra’ (la administración departamental) que en el diseño original deberían permitir y/o facilitar las relaciones entre los diferentes nodos y niveles del gobierno y la administración estatal, es decir, se hubiera producido, hipotéticamente hablando, un nivel aún indeterminado de disfuncionalidad en las relaciones intergubernamentales e interadministrativas resultante, en parte, de la falta de efectividad de las instancias territoriales intermedias desconcentradas del Gobierno central

¹⁴ La llamada “media luna” aglutina a los departamentos del oriente boliviano: Santa Cruz, Beni y Pando, tradicionalmente autonomistas.

¹⁵ La designación cruzada de las autoridades prefecturales hace referencia a la designación de los miembros del consejo departamental por parte de los concejales municipales de las provincias en cada departamento y al Prefecto por designación directa del presidente.

(prefecturas) y los concejos departamentales como representación municipal, diseñadas precisamente para ese efecto.

- b) La segunda fue cobrando mayor fuerza en los últimos años del periodo pre-constituyente, erigiéndose como una contra corriente alternativa de corte comunitarista indigenista, que critica la conformación territorial post colonial que caracterizó al ordenamiento político territorial republicano y propugna el rescate de las formas territoriales “originarias” ancestrales, abogando por el reconocimiento de un Estado plurinacional y buscando la reconfiguración del mapa político en base al territorio de los pueblos indígenas injustamente relegados por las instituciones coloniales y republicanas. Desde esta perspectiva, para algunos se llegan a visibilizar unas supuestas limitaciones del municipio tanto en la articulación de la planificación del desarrollo como en su falta de coherencia con las territoriales indígenas y su carácter identitario, cuya continuidad espacial se vio cercenada por los límites municipales, provinciales e incluso departamentales (Albó y Barrios, 2006).

Yampara (2005) va más allá al afirmar que “...Bolivia aparece como un producto de la invasión colonial de 1532, constituyéndose en un Estado republicano (1825), desconociendo y, al margen de la cosmovisión ancestral de dicha estructura, *superponiendo/imponiendo otro sistema de estructuras* de delimitación/división político territorial al modo europeo en departamentos, provincias, secciones y cantones, que en buena medida son reductos de la Visita Toledana colonial, fundada con características de exclusión y victimación de los pueblos originarios llamados genéricamente indígenas”.

Desde distintas perspectivas, estas dos corrientes pusieron en tela de juicio el modelo municipalista de organización territorial y, en su confrontación dialéctica, llegaron a constituir un punto de inflexión histórico que llegó a modificar el prototipo localista de descentralización hasta entonces hegemónico, constituyéndose en un importante antecedente para el nuevo modelo de distribución territorial del poder público previsto en la actual Constitución Política, y, consiguientemente, para el nuevo esquema de relaciones intergubernamentales – RIG emergente, concepto que será desarrollado más adelante.

Ahora bien, tratándose de un planteamiento aún bastante genérico, se impone la necesidad de asumir dos medidas metodológicas previas:

- a) Primero, la adopción de una perspectiva metodológica que permita la gestión del innegable carácter multicausal que en general define a todo fenómeno dentro de las ciencias sociales y más en el caso estudiado, lo que conlleva la necesidad de establecer un marco de análisis teórico amplio que más allá de la simple descripción de las estructuras y las instituciones (en tanto norma y organización), permita una aproximación al funcionamiento de una administración pública que pretende operar descentralizadamente, identificando previamente los factores que la configuran y examinándolos separadamente, para luego reintegrarlos hasta recomponer la imagen del todo a partir de los elementos que lo componen.

Para ello, la noción de relaciones intergubernamentales (RIG), acuñada en la ciencia política estadounidense en los años 30 se perfila como uno de los enfoques que más se acomoda a tal pretensión, pues se trata de un concepto que de acuerdo a lo manifestado por Subirats (1989), está estrechamente vinculado a la organización territorial del Estado, la

estructura político/administrativa y al campo de análisis de políticas públicas; constituyéndose en una perspectiva multidimensional que permite observar e integrar a las partes en su relación con el todo, y viceversa.

Si bien el estudio de las políticas públicas ayuda a desagregar y "poner en movimiento" a un Estado y a unos actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos (Oszlak y O'Donnell, 1995), las RIG orientan el análisis a la rearticulación de aquello que las políticas de descentralización dispersan y distribuyen, pues más allá de todo intento por repartir formalmente el poder en el espacio nos encontramos ante "un Estado" que, compuesto o no, precisa rearticularse bajo nuevos conceptos y coordinar sus acciones a través de aquellas "...particulares vías y medios que hacen operativo un sistema de gobierno (...) que incluyen relaciones extensivas y continuas entre el estado federal (central), los gobiernos locales, y cualquier combinación que de ellos se derive" (Ramos García [1999], citando a Elazar [1990]: 20), lo que en nuestro caso de estudio puede dejar de incluir al nivel intermedio/meso, como es lógico.

En otras palabras, un Estado altamente descentralizado (compuesto o no) no correrá riesgos de dispersión por centrifugación, pérdida de eficiencia y consiguiente deslegitimación, si es que se dota de mecanismos eficaces de rearticulación y relacionamiento intergubernamental que procuren un nivel aceptable de armonía en el funcionamiento estatal para la eficiencia en la prestación de servicios y la producción de bienes con valor público.

Así entendidas, las RIG se constituyen en un componente importante para el funcionamiento coordinado del aparato público en modelos estatales que funcionan con una elevada distribución del poder en el territorio, sean de tipo federal o unitario descentralizado (compuestos o simples), estructurando las redes de conectores y puentes que buscan vertebrar los diferentes centros políticos y administrativos públicos y evitar así la dispersión en la gestión de las políticas y los servicios públicos, permitiendo, como indica Subirats (1989), un adecuado flujo de los recursos que nutren la administración: autoridad, dinero, legitimación política, información y capacidad organizativa.

Así, a medida que las estructuras estatales se hacen más complejas (debido esencialmente al avance de los procesos de descentralización), las RIG van adquiriendo una mayor importancia, por consiguiente, cortes en la red de vinculación entre niveles de gobierno afectarán el funcionamiento de la estructura estatal descentralizada en su conjunto y terminarán por devaluar la legitimidad política de las reformas frente a las expectativas del electorado (Jordana, 2002). Sobre este punto se profundizará en el acápite correspondiente al marco teórico.

- b) Segundo, la necesidad de acotar el campo de estudio, limitando sus alcances tanto en lo espacial y temporal como en lo temático, identificando aspectos específicos que sirvan de indicadores para el análisis de la problemática, como se verá en los apartados correspondientes a la enunciación de la hipótesis, la operacionalización de variables y la definición del objeto del estudio.

A. La hipótesis y su operacionalización

La hipótesis es definida como una enunciación declarativa que busca responder tentativamente a un problema (Pardinas, 1975), indicando el tipo de relación que se espera encontrar entre las variables que la componen (Anduiza et al, 1999). Se trata de una probable explicación mediante una suposición verosímil a ser probada por la comprobación de los hechos (Ander Egg, 1971), una respuesta tentativa al problema propuesto y enunciado en la pregunta general de la investigación (Zorrilla y Torres, 1994).

Bajo este esquema, la hipótesis que se perfila como una respuesta probable, razonada e informada a la pregunta general de la investigación, quedaría enunciada en los siguientes términos:

“El déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales ha contribuido a la deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia”.

En el proceso de operacionalización de las variables que componen esta hipótesis se debe enfrentar, como se tiene dicho, el dilema de la multicausalidad subyacente a todo fenómeno político, lo que obliga a que todo intento de observación se circunscriba a la búsqueda de inferencias interpretativas enfatizando esencialmente en aquellos factores o elementos sustanciales que establezcan un vínculo causal entre las variables (Anduiza *et al*, 1999).

De esta forma, la identificación de indicadores concretos se hace imprescindible, tanto para reducir un universo de estudio cuyo volumen podría limitar la objetividad y alcances materiales del estudio planteado,

como para la delimitación más precisa de la relación causal, sin que con ello se pretenda atribuir la interpretación de un fenómeno tan complejo solo a una o algunas fuentes, causas o indicadores, como es lógico.

Así planteada, la hipótesis adquiere un matiz explicativo relacionando dos variables bajo un vínculo causal directo aunque parcial, es decir, que la variable independiente llega a constituirse en un factor que explica, al menos en parte, la existencia, volumen y/o intensidad de la variable dependiente, configurando ambas una potencial respuesta afirmativa a la pregunta general de la investigación.

Es de destacar que este planteamiento sigue, en términos generales, la afirmación ya realizada por Jordana (2002), quien señala que una de las principales causas que explican la pérdida de eficacia en el funcionamiento de la gestión pública descentralizada se encuentra en el escaso desarrollo de mecanismos efectivos de relacionamiento y coordinación intergubernamental, lo que contribuiría a una deslegitimación prematura del modelo descentralizador hasta entonces aplicado, provocando *contrario sensu*, el subsecuente resurgimiento de viejas demandas y la configuración de otras nuevas. En el mismo sentido, Cabrero y Zabaleta (2009: 2-3) señalan que "...cuando los avances en la descentralización vienen acompañados de nuevos problemas que derivan de una ineficaz articulación de las acciones públicas y de una pérdida de coherencia ante la débil capacidad de coordinación y cooperación entre actores y niveles de gobierno, la tentación de 'regresar al centro' –tal y como lo subraya Peters (2004)– se convierte en un argumento sugerente. Si bien se reconoce que la descentralización es necesaria, se argumenta que ésta, al ser tan sólo un medio y no un fin en sí misma, puede ser prescindible buscando mantener el fin último de la coherencia y eficacia de las políticas públicas (...) Por otra parte, también se sostiene que cuando la descentralización significa mayor dispersión, la

rendición de cuentas se diluye, perdiéndose con esto uno de los valores fundamentales de la democracia. En este sentido, queda claro que la coordinación en las políticas se torna en un asunto estratégico tan importante como la descentralización misma”.

Se establece así una relación de causalidad directa entre la variable independiente (déficit de RIG) y la dependiente (deslegitimación política del proceso de municipalización), relación que a su vez da lugar a la emergencia de una variable subsecuente (resurgimiento de demandas autonómicas) sobre la que no se aplicará un análisis directo pero que sirve de contexto histórico a la investigación.

Así, la correlación de las variables que componen la hipótesis central del estudio y que pretende constituirse en una respuesta probable, informada y razonada al problema de la investigación interrogativamente enunciado, se esquematiza en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1

Operacionalización de las variables

Procesos	Variable independiente	Nexo de vinculación o causalidad	Variable dependiente
Correlación de variables que componen la Hipótesis	El déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales	ha contribuido	a la deslegitimación política del Modelo de descentralización de base municipal en Bolivia
Cuestionamientos emergentes del análisis de variables y el nexo de vinculación entre ellas. Desarrollo de los componentes de las variables	¿Cuál es el marco histórico, institucional, normativo y organizacional de las RIG en Bolivia? ¿Cuál la calidad y cantidad de los convenios interterritoriales suscritos? ¿Cuál la forma y volumen de de la distribución de recursos, competencias y atribuciones entre niveles de gobierno? ¿Cómo se produce la articulación de los niveles de planificación estatal? ¿Cuáles son los mecanismos de solución de controversias interterritoriales y como operan? ¿Existen políticas públicas multinivel? ¿Cuál el grado de participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones nacionales?	¿Cuándo? ¿De qué forma? ¿Dónde? ¿En qué medida?	¿Cuál el nivel de demandas por autonomía departamental e indígena? ¿Cuáles las principales falencias en el diseño organizativo general del modelo municipal? ¿Cuáles las principales limitaciones del modelo municipal para responder a la diversidad?
RELACIÓN PROBLEMÁTICA			

Fuente: Elaboración propia

Además de la correlación de variables ya descrita, es decir, la existencia de un nivel cierto pero aún indeterminado de déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de RIG como causa para la deslegitimación prematura del modelo estatal municipalmente descentralizado, en el cuadro se consigna una variedad de cuestionamientos secundarios o preguntas de trabajo sobre aquellos aspectos o elementos específicos cuyo análisis coadyuvará a entender el “que”, el “cuándo” y el “cómo” de la problemática planteada y determinar con mayor exactitud la forma en la que estos elementos se relacionan e influyen mutuamente, de lo que a su vez se desprenderán los objetivos específicos de la investigación (López Nieto, 2006).

B. Delimitación espacial del estudio

Al tratarse esencialmente de un estudio de caso (Mackie y Marsh, 1997) que se complementa con un análisis comparativo del tipo *within country*¹⁶, la investigación se ha desarrollado en el ámbito exclusivamente nacional, tomando información de fuente secundaria proveniente de los tres niveles territoriales: el municipal, el departamental y el nacional.

En este contexto, se ha optado por trabajar en gran medida en base a datos globales que involucran a todos o una gran parte de los departamentos del país y un número menor de municipios. Es necesario, sin embargo, puntualizar que se ha decidido poner especial atención en algunos componentes específicos del objeto de estudio (los más importantes y/o representativos), esto con el fin de gestionar de mejor manera la amplitud del objeto de estudio y las dificultades de acceso a la información desagregada por niveles territoriales. De esta forma y sin que ello signifique afectar el carácter nacional del estudio, se puso especial énfasis en tres departamentos específicos: La Paz, Santa Cruz y Chuquisaca¹⁷, cuya selección se sustentó en los siguientes criterios:

- La Paz y Santa Cruz representan el centralismo bi-cefálico o bi-centralismo¹⁸ real que durante gran parte de la historia reciente subsistente en el ámbito nacional, reputando cada cual para sí formas de funcionamiento estatal y visión de país diferentes. El primero de estos dos departamentos, como sede gobierno y cabeza del occidente

¹⁶ Esta terminología es abundantemente explicada en el acápite relacionado a la metodología aplicada.

¹⁷ Específicamente en lo referente a los convenios intergubernativos o las entrevistas a actores clave, entre otros.

¹⁸ En este contexto entenderemos por centralismo bi-cefálico o bi-centralismo a una situación de monopolio del poder compartido entre dos centros políticos territoriales principales, en el caso de Bolivia La Paz (occidente) y Santa Cruz (oriente), alrededor de los cuales se alinean los demás centros de poder.

andino se mostró durante el periodo de la investigación más reticente a la idea de la implantación de las autonomías departamentales, mientras que el segundo, considerado como la región más pujante y productiva, pasó en su momento a liderar el movimiento pro-autonomista en los departamentos que en su momento constituyeron la denominada "media luna". Dicho en términos cortos, la contradicción se vio por entonces territorializada.

- En la Paz y Santa Cruz, departamentos que materializaron las dos visiones contrapuestas antes descritas, se registraron también resultados diametralmente opuestos en el referéndum autonómico, por consiguiente, la confrontación de dos visiones diferentes acerca del ordenamiento político territorial que cada región percibió en su momento parece confirmarse.
- Las relaciones intergubernamentales horizontales, mas relacionadas con el asociacionismo municipal, se han desarrollado de diferente forma en cada caso en particular.
- El peso político y económico diferenciado en cada entidad territorial seleccionada define la forma de sus relaciones con el centro y viceversa.
- Por su parte, la capital del departamento de Chuquisaca se constituye también en la capital constitucional de la república y fue sede de la Asamblea Constitucional, con un peso histórico concreto.
- Pese a ello, se constituye en uno de los departamentos más pobres, por consiguiente, su peso político y económico determina un tipo de RIG diferente, más asimétrico.

- Se trata de una región pivote, en tanto no pertenece a ninguna de las dos regiones que comúnmente se presentan como antagónicas en el escenario nacional (tierras altas-occidente y tierras bajas-oriente).

C. Delimitación temporal de la investigación

La investigación comprende el análisis de la información generada en un período de 9 años, entre 1994, año de promulgación de la Ley de Participación Popular, hito que marca inicio del proceso de descentralización boliviano en su vertiente municipalista, y el 2005/2006¹⁹, cuando se percibe con más fuerza el resurgimiento de propuestas alternativas de reconfiguración de las relaciones territoriales en el país, unas que reivindican el valor político del nivel territorial intermedio en el escenario de las reformas, cuyo corolario se materializa en la primera elección (indirecta) de prefectos en la historia republicana del país (2005) y el primer referéndum por autonomías (2006)²⁰, mientras que otras surgen paralelamente en este periodo como corrientes alternativas, estructuradas a partir un discurso de carácter comunitario e indigenista, emancipador y contra-hegemónico que abogan, con posiciones entre radicales y/o moderadas, por el retorno a las estructuras territoriales previas a la colonización.

¹⁹ Téngase en cuenta que se trata de dos fenómenos íntimamente ligados y que en su conjunto cierran el ciclo municipalista, abriendo un nuevo escenario para el debate territorial en el país, por lo que ambos se constituyen en el hito histórico que delimita temporalmente el objeto de la investigación.

²⁰ Durante el llamado periodo pre-constituyente, es decir, la fase temporal inmediatamente anterior a la Asamblea Constituyente, se produjeron en Bolivia dos referendos para el acceso a la autonomía: a) El primero, ejecutado el 2 de julio de 2006 paralelamente a la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, mediante en el que los departamentos de la llamada "media luna" (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) manifiestan su ansia de ingresar al régimen autonómico y el resto de los seis departamentos deciden no hacerlo; y b) El segundo, efectuado en 2009 ya en vigencia del nuevo texto constitucional, se realizó conjuntamente las elecciones generales, posibilitando el ingreso al régimen autonómico de los 6 departamentos que no lo hicieron en el referéndum de 2006 (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca), además de la conversión en autonomías de indígenas de 12 municipios y el ingreso a la autonomía de una región.

D. Objetivos

En el contexto descrito, los objetivos tanto general como específicos planteados para la investigación se derivan o guardan directa relación con los factores o componentes que en el estudio han sido considerados como necesarios para indagar y desentrañar la relación problemática, lo que brinda coherencia a todo el planteamiento metodológico.

Dicho esto, en el siguiente cuadro resume los objetivos del proyecto en clave de correlación, pues a cada variable corresponde unos determinados objetivos específicos y todos estos, a su vez, tributan hacia el objetivo central de la investigación, que no es otro que confirmar o refutar la hipótesis central del estudio.

Cuadro N° 2

Correlación de los objetivos

Variables de la hipótesis	Objetivos específicos	Objetivo general
Déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales	1. Establecer un marco conceptual general sobre las RIG en el marco de la redistribución territorial del poder.	Explicar de qué forma y en qué medida el déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales ha contribuido a la deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia.
	2. Describir el marco histórico e institucional de la descentralización municipal en el país.	
	3. Determinar el modelo de RIG por entonces prevaleciente en Bolivia.	
	4. Analizar la estructura y funcionamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental vertical y horizontal.	
	5. Analizar la estructura y funcionamiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental.	
	6. Medir el grado de utilización de los instrumentos funcionales de cooperación intergubernamental (convenios)	
	7. Identificar el grado de participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones nacionales.	
Deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia	8. Identificar las principales críticas al modelo municipalista.	
	9. Determinar el nivel de intensidad las demandas por autonomías departamentales e indígenas.	
	10. Identificar las principales limitaciones del modelo municipalista para responder a la diversidad étnica y territorial del país.	
	11. Analizar las percepciones de actores clave en relación a las RIG y el proceso de descentralización municipal.	

Fuente: Elaboración propia

Cabe advertir que el desarrollo del estudio y el orden de presentación de los contenidos del informe no siguen el orden de la descripción de los elementos estructurantes de las variables traducidos en los objetivos, pero si los toca y analiza en profundidad, como se verá más adelante.

A continuación se desarrolla el contenido de cada uno de los objetivos y los elementos que los conforman, sobre los cuales se esperan obtener los datos necesarios para su descripción y análisis, siempre en la perspectiva de responder a la pregunta central de la investigación y, con ello, despejar la hipótesis.

1) Objetivo General

Explicar de qué forma y en qué medida el déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales contribuyó a la deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia.

Éste se constituye en el objetivo central de la investigación en cuyo enunciado se visibiliza con claridad la relación causal entre las dos variables que estructuran la hipótesis del estudio, siempre considerando que los problemas sociales tienden a ser complejos, es decir, multicausales, por lo que el estudio si bien busca aportar sustancialmente a la explicación de la problemática general planteada, adolece, por las razones anotadas, de ciertas limitaciones para abarcar todos las perspectivas y abordajes posibles para su análisis.

En otros términos, el objetivo general no es otro que despejar la hipótesis, sea confirmándola o, en su caso, refutándola total o parcialmente.

2) Objetivos Específicos

El diseño metodológico aplicado correlaciona, a fin de brindar coherencia al proceso, los objetivos específicos con las dos variables de la hipótesis, y todos ellos en su conjunto se agregan para aportar al logro del objetivo general.

Los objetivos específicos son:

A. En relación a la variable independiente:

1. *Establecer un marco conceptual general sobre las RIG en el marco de la redistribución territorial del poder.*

Responde a la necesidad de dotar al estudio de una base teórica suficiente identificando los elementos conceptuales básicos que darán sentido al análisis de los indicadores que permitirán medir la forma e intensidad de la relación causal entre las dos variables de la hipótesis.

2. *Describir el marco histórico, institucional, normativo y organizacional de la descentralización de base municipal durante el periodo de estudio;*

Se pretende narrar el proceso de descentralización y el modelo de RIG emergente durante el periodo temporal previsto para el estudio, revisando los antecedentes más relevantes y describiendo el marco institucional que brindó soporte el proceso de descentralización municipal durante el periodo de estudio.

Todo proceso político se ve alguna manera limitado por el proceso histórico previo, por los antecedentes, por la *path dependency*, por consiguiente, todo intento por explicarlo deberá necesariamente tomar en cuenta los factores previos condicionantes en mayor o menor de lo emergente, entendimiento cercano a los preceptos del neoinstitucionalismo histórico, uno de cuyos elementos se concentra en el hecho de que "...incluso si tienen lugar cambios estructurales en el futuro, las opciones iniciales tienen un impacto permanente" (Peters, en Goodin y Kinglemann, 2001: 312).

3. *Determinar el modelo de RIG por entonces prevaleciente en Bolivia.*

Se trata del análisis de los componentes institucionales estructurantes o factores de poder de la descentralización boliviana y su movilidad entre los diferentes niveles de gobierno y administración, a saber: a) La legitimidad de los procesos de asignación y organización de la autoridad; b) Esferas de actuación propias y delimitadas; c) Capacidad de reclutar y gestionar a sus propios recursos humanos; y, d) Auto sostenibilidad económica.

Esto permitirá calcular el nivel real de autonomía, entendido como el *quantum* de poder que cada nivel territorial o unidad de gobierno tiene asignado de acuerdo con el grado de dispersión o concentración de los factores de poder en el espacio y, a partir de ello, determinar las condiciones reales en las que cada entidad territorial gubernativa ingresa en el juego de las negociaciones y acuerdos en el marco de las RIG, determinando su configuración y los niveles de asimetría.

4. *Analizar la estructura y funcionamiento de los mecanismos de cooperación intergubernamental vertical y horizontal.*

Tanto en lo vertical describiendo la intrincada red de relaciones que se producen mediante diferentes mecanismos y formas entre gobiernos de diferentes niveles, como en lo horizontal, considerando que uno de los mecanismos de RIG más desarrollados en el esquema municipalista se materializó en asociacionismo o asociativismo²¹ entre gobiernos locales, una forma de cooperación intermunicipal que debe necesariamente ser considerada por su nivel de influencia tanto en las relaciones particulares entre los municipios como en el marco más amplio de las relaciones de estos con los otros niveles gubernativos.

Debe considerarse que la noción de cooperación implica, para los efectos del presente estudio, un tipo de relación basada en un cierto nivel de horizontalidad entre los concurrentes, al menos jurídica, implicando, además, la voluntariedad en la participación y bajo unas reglas de juego concertadas.

5. *Analizar la estructura y funcionamiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental.*

En el entendido de que los mecanismos y/o dispositivos de coordinación precisan, a diferencia de los mecanismos de cooperación, de un cierto nivel de asimetría²², solo es posible que se produzcan en línea vertical desde el nivel central, o desde un

²¹ Términos que serán indistintamente utilizados en el texto del informe.

²² A diferencia de la cooperación, en la coordinación existe un marcado nivel de asimetría y es el ente encargado de 'coordinar' los procesos el que define quienes asisten así como las reglas de juego.

nivel 'superior', buscando la coherencia de la gestión pública y la aplicación uniforme de las políticas públicas. En este contexto, se considera necesario examinar las formas y los elementos diferenciadores que caracterizan a este tipo de mecanismos en su funcionamiento como instrumentos de vertebración territorial de la gestión pública desde los niveles centrales que ejercen el rol de coordinadores.

6. *Medir el grado de utilización de los instrumentos funcionales de cooperación intergubernamental (convenios);*

A través de un análisis cuantitativo y cualitativo de los convenios intergubernamentales suscritos entre los diferentes niveles de gobierno, tomado como muestra los casos de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Chuquisaca.

7. *Identificar el grado de participación de los gobiernos subnacionales y las sociedades locales en las decisiones nacionales;*

Objetivo que se pretende cumplir a partir del análisis de: a) Los espacios formales establecidos para la participación de las municipalidades y prefecturas en la definición de políticas nacionales (consejos, comités, etc.); y, b) La representación de las sociedades locales tanto en el escenario legislativo, básicamente los senadores en la cámara alta y los diputados uninominales en la cámara baja, como en la estructura del poder ejecutivo, analizando básicamente el origen territorial de las principales autoridades (ministros de Estado) durante tres gestiones de gobierno.

B. En relación a la variable independiente:

- viii. *Identificar las principales falencias organizativas del modelo municipalista y sus primordiales limitaciones para responder a la diversidad étnica y territorial del país.*

Sobre la base esencialmente de información de fuente secundaria producida en el marco de la vertiente crítica de la estructura territorial republicana desarrollada desde el enfoque comunitarista indigenista.

- ix. *Determinar el nivel de intensidad de las demandas por autonomía;*

A ser ejecutado sobre la base principal de los resultados de la elección indirecta de Prefectos de 2005 y el referéndum autonómico de 2006, en el cual se produce una confirmación de críticas al modelo de descentralización municipalista en el discurso político y las consiguientes demandas autonómicas centradas en el nivel intermedio departamental y en los territorios indígenas. Adicionalmente, se pretende a partir de estos datos también una aproximación a la incipiente conformación de subsistemas políticos regionales y la conformación de estructuras partidarias regionales y locales.

- x. *Analizar las percepciones de actores clave en relación a las RIG y el proceso de descentralización municipal.*

Relacionado con la parte cualitativa del estudio y que se desarrolló aplicando una entrevista en profundidad a actores nacionales con

participación directa en el proceso de descentralización de base municipal en Bolivia (generadores de opinión nacionales) y a otros actores locales y regionales inmiscuidos en la temática (generadores de opinión locales).

III. La aproximación teórica

Perspectiva teórica general: el neoinstitucionalismo

La perspectiva teórica general que ha conducido el proceso de la investigación se cimienta básicamente en el neoinstitucionalismo, "...un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones (...) un producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones" (Rhodes, 1997, citado por Rivas Leone, 2005: 39) y revaloriza, desde su perspectiva politológica, el protagonismo de las instituciones políticas, tanto estatales como no estatales, en su rol de reglas de comportamiento (instituciones norma) y de estructuras y agencias de agregación de demandas, canalización del conflicto, redistribución de los excedentes y de generación de símbolos de integración social (instituciones cuerpo o estructura).

Resulta, sin embargo, adecuada la aclaración efectuada por Molina (2008), para quién el neoinstitucionalismo se distingue del institucionalismo clásico en la medida que no ha conseguido constituirse en la corriente dominante de antaño ni comparte con ella el mismo marco teórico. Así, el autor precitado habla de un nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984) que revaloriza el rol de las variables organizativas e institucionales como algo más que simples mecanismos de constricción del comportamiento de los demás actores. Se trata en esencia de un enfoque sintético que no solo repara en las normas y los procedimientos reglados, sino también en los componentes informales,

como los valores y códigos de conducta de los actores, que parecen afectar esencialmente a la vida política.

De esta forma, a fin de evitar un retorno a las viejas escuelas enfocadas solamente en los estudios formales de las estructuras estatales y los arreglos normativos más propios de las teorías del Estado y el Derecho Político, este enfoque logra redimensionarse hasta integrar una perspectiva analítica novedosa para el estudio de un aparato estatal que pese a la aplicación en la región de las políticas de ajuste estructural y “achicamiento” del sector público en la década de los 80 y 90, mantiene la centralidad que ha ocupado históricamente en la dinámica social y el discurso político bolivianos a lo largo de su desarrollo. De esta forma, este enfoque adquiere en alguna medida un cierto matiz Estado-céntrico puesto que en Bolivia, mas propiamente a partir de la revolución de 1952, es precisamente el Estado el que ha absorbido la mayor parte del capital institucional organizacional y social, tendencia que en la actualidad regional va reforzándose en la medida que una gran parte de los países en Latinoamérica²³ van en la línea de recuperar un mayor protagonismo gubernamental/estatal en la vida social y económica²⁴.

El neoinstitucionalismo surge como una reacción al conductivismo de las décadas de los sesenta y setenta. “Para la ciencia política, en gran parte del mundo, la revolución conductista fue simplemente un receso en un proceso de continua concentración sobre la importancia central de las instituciones de gobierno y del Estado en la vida de los ciudadanos. Sin embargo, muchos analistas de los fenómenos políticos consideraron que la política y las políticas se habían convertido en una función de las actitudes de la gente; el reflejo era poco más que el reflejo de las actividades de la gente y de las

²³ Entre los que se inscribe Bolivia.

²⁴ Para una mejor aproximación acerca del devenir del Estado en Latinoamérica, se sugiere revisar el texto de Ludolfo Paramio titulado “El regreso del Estado. Entre el populismo y la regulación” publicado en la Revista Reforma y Democracia. No. 42. Caracas, Oct. 2008

organizaciones políticas. Por ello el restablecimiento del papel central de las instituciones como elemento determinante de la política ha sido importante para redefinir la teoría política” Peters (2001: 321).

El enfoque teórico neoinstitucionalista reconoce tres vertientes, la primera, denominada “neoinstitucionalismo sociológico”, se inserta, a decir de Roth (2002: 41) en “...una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones”. Destaca en esta corriente la relación entre individuos y grupos de individuos con las instituciones, consideradas éstas como marcos de referencia cultural que determinan o por lo menos influyen notablemente en los comportamientos de las personas y los grupos o colectivos a los que éstas se adhieren. En esta relación, desde el neoinstitucionalismo sociológico se identifica un espacio cada vez más reducido para la racionalidad, en tanto los individuos apegan su comportamiento a aquellos marcos culturales en los cuales viven y fueron socializados, sin identificar nuevas alternativas o formas de enfocar el análisis y sin la intención o interés por generarlas, aunque por supuesto cabe relativizar esta afirmación en tanto se entiende que también los patrones culturales, los cuales si bien suelen cambiar con lentitud, lo hacen.

La segunda vertiente, el “neoinstitucionalismo económico”, toma a las instituciones como “...conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde ésta posición asumiríamos que los individuos se desempeñan como seres racionales

capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cual es la probabilidad –en caso de romper la regla– de ser descubiertos y sancionados” (March y Olsen, 1997: 23).

A diferencia de la sociología neoinstitucionalista, esta corriente subraya la importancia de las instituciones como reglas destinadas a reducir el costo de las transacciones entre individuos y grupos de individuos, quienes negocian, transan y deciden en un marco de racionalidad basada en la información disponible, siempre en la perspectiva de maximizar la inversión para el logro de beneficios.

Una tercera vertiente está constituida por el “neoinstitucionalismo politológico”, que integra los presupuestos tanto del neoinstitucionalismo sociológico como del económico, a la par de revalorizar el estudio de las instituciones políticas tal cual son y actúan, contribuyendo a superar la visión institucionalista clásica imbuida de la estática prescriptiva de los formalismos legales. Retoma el papel central que tiene el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política, sin tomar a menos el rol de los partidos políticos, grupos económicos, ONG y otros en el funcionamiento del sistema político (Rivas Leone, 2005).

Esta corriente define a las instituciones como las reglas de juego genéricas que más allá de lo formal conforman los elementos reguladores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad, el mercado y el Estado, incluyendo redes organizativas menos formales (Hall, 1986). Su estudio se constituye en una buena forma de abordar la explicación de los fenómenos políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad, el desempeño institucional y gubernamental, constituyéndose en una de las expresiones más acabadas de la

transdisciplinariedad y, naturalmente, de los avances de la economía y la ciencia política (Rivas, 2005).

Por otra parte, Rhodes (1997) critica la falsa antinomia subsistente entre los métodos del institucionalismo clásico (cualitativo, formal/legal e histórico) y los métodos del conductismo (cuantitativo, estadístico, positivista), afirmando que si bien la revolución conductista aportó a los métodos de estudio de la política una mayor complejidad, no era del todo útil para explicar los límites que las instituciones imponen a la conducta de los individuos y, a la inversa, el análisis de las instituciones no puede restringirse solo al derecho público y la historia, concluyendo que al final ambas perspectivas resultan complementarias.

Así, si bien es cierto que el neoinstitucionalismo politológico ha contribuido a superar en parte este problema, no es menos relevante la necesidad de enriquecerlo con el uso instrumentos metodológicos propios de otros enfoques teóricos, entre ellos el conductismo, arribando a un esquema metodológico ecléctico que, sin llegar a lo que en los términos de Marsh y Stoker (1997) se considera como "muti-teórico", ha permitido en nuestro caso el desarrollo de una aproximación sistemática a la realidad tanto de las instituciones formales e informales en su desarrollo histórico, estructura y funcionamiento, como de las motivaciones y actitudes de los actores involucrados en el fenómeno objeto de estudio (descentralización y RIG).

En definitiva, el neoinstitucionalismo en su vertiente politológica llega a constituirse, sin duda, en el enfoque teórico más adecuado para abordar el caso objeto de estudio, pues como se tiene expresado, supera la visión formal/legalista y el idealismo jurídico del "deber ser" subyacentes en el institucionalismo clásico, estructurando una perspectiva más realista basada en el "ser" de los fenómenos políticos y las instituciones tal cual son y se

desempeñan (organizaciones, estructuras, reglas de juego y procedimientos de intercambio entre los actores).

Sin embargo, la perspectiva neoinstitucionalista centrada solo en lo estatal debe necesariamente ser matizada en el caso de estudio, pues a pesar de su centralidad en la dinámica social, persistieron en nuestro país durante el periodo de estudio grandes segmentos organizacionales con cotas considerables de autonomía y autogestión, como sucedía con las organizaciones campesinas e indígenas, por ejemplo, pero cabe también recalcar que estas organizaciones se movilizan siempre alrededor de demandas frente al Estado o pretendiendo influir en él, por lo que sus dinámicas están muy vinculadas a lo “público” aunque desde una perspectiva corporativa²⁵. En todo caso, el foco en el Estado y sus estructuras parece ser el más adecuado para el análisis de las RIG.

En resumen, los dos aspectos relevantes para el análisis de la temática objeto de estudio están relacionados, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo politológico, el primero, con la pérdida del peso de las instituciones formales en el país durante el periodo de estudio, dentro de un marco de creciente déficit institucional que induce a que una gran parte de la conflictividad social se resuelva fuera de los cauces formalmente establecidos, vale decir, en sociedades caracterizadas por un “estado de derecho” debilitado y en las que se ha optado, precisamente por ello, a la recuperación y, en su caso, al reforzamiento de las instituciones estatales, como se tiene expresado en párrafos anteriores. El segundo, aunque muy relacionado al anterior, se concentra específicamente en el análisis de los

²⁵ Párrafo que se añade de manera simplemente ilustrativa, puesto que corresponde a un periodo temporal posterior al definido para el estudio, se tiene que este proceso de politización y vinculación de estos grupos hacia lo estatal se ha ido profundizando de tal manera que en los últimos tiempos (2006 en adelante), pasan en algunos casos a formar parte directa de los procesos de distribución de cuotas de poder estatal mediante negociaciones de grupos sociales corporativos, sea para determinados nombramientos o para la definición de candidaturas electorales.

procesos de cambio institucional, tópico que desde el enfoque neoinstitucionalista pasa a ocupar un lugar relevante tanto para el análisis de las sociedades como para el fortalecimiento de sus instituciones y que en el caso de estudio adquiere una notoria relevancia dado el estado de crisis de cambio emergente principalmente durante las últimas fases del periodo de la investigación.

Perspectiva teórica especial: las relaciones intergubernamentales

En el marco teórico general del neoinstitucionalismo, principalmente en su vertiente politológica arriba explicada, es posible enfocar la problemática del Estado en sus relaciones territoriales internas desde dos ópticas específicas: a) La estática del proceso, es decir, al estudio de los aspectos formales relacionados con el diseño de modelos y alteraciones al marco legal dentro del “deber ser” formal, aplicando herramientas del enfoque normativo, del institucionalismo clásico y el constitucionalismo; y b) La dinámica del proceso, relacionada con aquello que los estudiosos de las políticas públicas denominan “Estado en movimiento”, es decir, el estudio del funcionamiento efectivo de los mecanismos de vinculación e integración de las estructuras gubernativas multinivel emergentes, en nuestro caso, de procesos descentralizadores aplicados a acciones gubernamentales concretas, y que desde la perspectiva de la ciencia política y la administración pública se reflejan en los sistemas de relaciones intergubernamentales, procesos de gestión intergubernamental y la estructuración de redes, comunidades y subsistema de políticas. Esto quiere decir que las estructuras estatales, como ocurre en todo sistema, tienden a hacerse más complejas de acuerdo a las exigencias del medio en el que se desarrollen.

Este proceso conlleva cambios tanto normativos como organizativos, los primeros se producen en el campo de la prescripción (deber ser) y los segundos en el campo del funcionamiento organizacional concreto (ser). En este marco, si bien lo deseable es que los segundos operen en el marco de los primeros, es decir, que los procesos y comportamientos organizativos se desarrollen como se supone deben suceder en las prescripciones normativas, esto no sucede con frecuencia, pues las acciones de las organizaciones tienden a rebasar las previsiones normativas, por ello es fundamental que todo estudio sobre el funcionamiento de las organizaciones tome en cuenta los dos enfoques mencionados (estático y dinámico).

Por otra parte, la conocida frase de Rose (1985), citada por Agranoff (1993: 89), que indica que "...las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen", nos lleva a considerar otro aspecto importante de la problemática, materializado en el hecho de que todo proceso de re-distribución territorial del poder importa cuando menos otros dos procesos secundarios que, en la mayor parte de los casos, se llevan en momentos más o menos distintos. Por un lado, la fase inicial de la reforma que centrifuga el poder en el espacio/territorio a partir del reparto y reasignación de las competencias y los recursos a unidades periféricas con cualidad gubernativa; y, por otro, la fase de reintegración y búsqueda de coherencia en el funcionamiento de un aparato gubernamental multinivel que encuentra mayor complejidad en la gestión de las políticas y en la producción de bienes y servicios con valor público.

Se entiende así que el desarrollo de los procesos de descentralización sin la consiguiente identificación de los mecanismos de cohesión y vertebración de la gestión en el territorio, incrementan los riesgos de centrifugación de las acciones de gobierno, provocando niveles variables de ineficacia que desencantan a los electores y socavan la legitimidad política del proceso.

“Es por ello que las organizaciones se ven a obligadas a desplegar simultáneamente una función contraria de carácter centrípeta, que intenta cohesionar, integrar, encontrar valores comunes en medio de la diversidad y dotar de coherencia a la acción organizacional. Ambas fuerzas son necesarias para mantener una acción organizada eficaz, pero coherente al mismo tiempo. De esta manera, la coordinación²⁶ se convierte en el instrumento equilibrante de ambos procesos al incidir como mecanismos de contención de la diferenciación. Así pues, se puede decir que, desde esta perspectiva, la coordinación es un elemento regulador que permite a la acción social compleja mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional dado” (Cabrero y Zabaleta, 2009: 3).

Por su parte, las RIG, entendidas en como “...el estudio politológico de las interacciones institucionales, formales o no, que se entablan entre distintos niveles territoriales de gobierno cuyo ámbito de acción afecta a un mismo sistema político estatal” (Molina, 2008: 106-107), presentan un desarrollo teórico interno bastante amplio, habiéndose determinado modelos (Wright), enfoques (Agranoff), dimensiones y perspectivas (Martínez y Méndez, 1997), las que se pasan a describir sintéticamente advirtiendo que su análisis en profundidad será desarrollado en el primer capítulo del informe de la investigación.

La modelización desarrollada por Wright (1997) es la más difundida y aceptada en el mundo académico. Plantea tres modelos: a) Modelo de autoridad coordinada (relación independiente y patrón de autoridad basada en la autonomía); b) Modelo de autoridad incluyente o inclusiva (relación dependiente y patrón de autoridad jerárquico); y c) Modelo de autoridad

²⁶ En este contexto, la coordinación es entendida en su acepción más genérica, englobando tanto las relaciones de coordinación propiamente dichas (relaciones asimétricas donde una de las partes mantiene el control) como las de cooperación (cuando la relación entre las partes involucradas se mantiene bajo parámetros de horizontalidad, al menos formal).

traslapada o concurrente (relación interdependiente y patrón de autoridad basado en la negociación).

Estos modelos son abstracciones, imágenes/referencia que nos sirven para cotejar a través de ellas la realidad emergente de los datos y, en tal sentido, pueden ser muy útiles en la descripción sistemática de los fenómenos y su posterior explicación.

En cuanto a los diferentes enfoques para el estudio de las RIG, destaca la clasificación elaborada por Agranoff (1992) y que ha sido sistematizada por Martínez y Méndez (1997), sobre la cual se profundizará en el capítulo correspondiente al marco conceptual, limitándonos por el momento solo a nombrarlos, en los siguientes términos: a) El enfoque de las relaciones *centro-periferia*; b) El enfoque que estudia los *aspectos estructurales*; c) El enfoque de las *políticas públicas*; d) El enfoque relacionado con los *aspectos políticos* de las RIG; e) El análisis desde el punto de vista de la *gestión*; f) Los enfoques que observan a las RIG en la fase de *implementación de políticas*; y g) El estudio de las RIG como relaciones interorganizacionales y dinámicas.

Dada la complejidad del objeto de estudio (las RIG), la gran cantidad de actores, fenómenos y factores en juego, determinan la necesidad de acotar el ámbito de estudio, de “enfocarse” más en unos aspectos que en otros, sin desconocerlos, por supuesto, toda vez que se trata de un tema que debido a su carácter multifacético precisa para su estudio de un cierto nivel de pluralismo teórico y metodológico.

En tal sentido, la investigación pone un mayor énfasis en los enfoques vinculados a las relaciones centro-periferia, el análisis estructural y el estudio de los aspectos políticos de las RIG, considerando siempre que en algunos

momentos, será necesario analizar elementos puntuales propios de los demás enfoques.

Ahora bien, considerando esencialmente el factor espacial es posible observar la problemática desde tres perspectivas básicas: federal/nacional, estatal/intermedio y local o municipal, a las que algunos autores añaden la dimensión internacional, tomando en cuenta los procesos de regionalización de carácter transnacional y más propiamente relacionadas con el desarrollo de la Unión Europea (Martínez y Méndez, 1997).

Es difícil encuadrar el estudio en alguna de las perspectivas mencionadas, pues se trata más bien de un caso de estudio nacional en el que se pretende analizar la dinámica intergubernamental global considerando las tres dimensiones básicas arriba mencionadas. En todo caso, la naturaleza del tema a tratar obliga a un mayor énfasis en las relaciones del nivel nacional con los otros dos niveles y viceversa.

Aún más dificultoso es ubicar la investigación en alguna de las dimensiones nominadas por los autores arriba citados, a saber: económico-financiera, formal, de redes interorganizacionales, social, burocrática y política. Quizás a las dimensiones a las que más se aproxima son la política y la formal (esta última como la base para la descripción inicial de las regulaciones y las estructuras – lo estático).

Es a partir de todos estos elementos de análisis que se estructura la hipótesis central del trabajo (ya ampliamente desarrollada en el apartado anterior) pues en términos generales se entiende que el impacto de los innegables avances en el campo del diseño modélico y las reformas legales relacionadas con la descentralización se habría visto disminuido por la deficiente movilización de la maquinaria estatal modificada por los procesos de reforma

estatal, vale decir, que el desarrollo asimétrico entre la estática (reformas modélicas y normativas) y la dinámica del proceso (relaciones intergubernamentales, gestión intergubernamental, redes, comunidades y subsistemas de políticas) ha mermado los resultados de la opción municipalista de descentralización hasta entonces aplicada, minando su legitimidad y sirviendo de justificante para el resurgimiento de fuertes corrientes críticas a lo que no pocos consideraban un municipalismo exacerbado, y que a la postre han derivado en el resurgimiento de demandas por un nuevo modelo de organización territorial del Estado, lo que finalmente ocurrió con la aprobación del texto de la nueva Constitución Política del Estado el año 2009.

Sobre todos estos aspectos se profundizará en el capítulo correspondiente al marco conceptual. Por lo pronto, se tiene una idea general acerca del marco teórico general en el que se ha desarrollado el estudio y que en cierta medida ha determinado tanto sus alcances como la metodología aplicada.

IV. Marco metodológico

a) Enfoque metodológico principal: Estudio de caso

Al enfocarse en el análisis de un aspecto específico de la realidad sociopolítica boliviana y que bien puede resultar inherente a todo proceso de redistribución territorial del poder público, en un ámbito territorial y un periodo de tiempo determinados, el trabajo se enmarca en lo que generalmente se conoce como “estudio de caso”, un tipo de investigación al que Bartolini (1996) define como el análisis sistemático de un asunto singular –ya sea un sistema político, un grupo de presión, una ley electoral o la personalidad de un líder–.

Esta modalidad ha sido tomada con reparos en el ámbito de la ciencia política, debido básicamente a sus limitaciones para establecer y verificar relaciones causales entre fenómenos, endilgándole una escasa posibilidad de producir inferencias generalizables. Sin embargo, a pesar de las deficiencias anotadas, es de considerar que la mayor parte de las investigaciones en nuestro campo son de este tipo y su contribución al conocimiento ha sido y es innegable, ya sea generando hipótesis a ser contrastadas en otros ámbitos²⁷ o realizando descripciones detalladas de casos a efectos comparativos posteriores. Este tipo de investigaciones representan, además, un menor coste en términos de acceso a los datos e informes y una relativa simplicidad en el diseño de la investigación (Bartolini, 1996).

En la misma línea, Rhodes (1997: 66) señala que "...aunque los estudios de caso son el pan nuestro de cada día para el historiador y son criticados por centrarse en lo particular y lo único, también son capaces de comparar y generalizar...La comparación de casos permite generalizaciones analíticas pero no estadísticas válidas, siempre que haya un enunciado teórico con el que contrastarlos".

Lijphart (1971), citado por Anduiza, Crespo y Méndez (2009) distingue varios tipos de estudios de caso, según sus características y los objetivos que persigan. i) El estudio de caso ateorico es enteramente descriptivo y no incorpora un marco teórico importante, pero puede contribuir de manera decisiva al desarrollo de investigaciones comparadas por la información que proporciona; ii) El estudio de caso interpretativo incorpora distintas teorías relativas a aspectos interesantes del caso con el objeto de comprenderlo mejor (no necesariamente de verificar hipótesis); iii) Los estudios generadores de hipótesis buscan desarrollar nuevas teorías sobre fenómenos

²⁷ O comprobando en el caso objeto de estudio, hipótesis desarrolladas en y para otros ámbitos.

políticos que posteriormente pueden ser puestas a prueba en otros estudios; iv) El estudio de caso crucial se centra en el análisis de un caso de gran interés para poner a prueba una teoría contribuyendo a su validez (*theory confirming*) o poniéndola en cuestión (*theory infirming*); y v) Por último Lijphart distingue el estudio de casos desviante en el que se estudian aquellos que se alejan de una pauta generalizada para averiguar las razones de esa desviación, y contribuir a perfeccionar teorías existentes.

En el marco de estos cinco tipos básicos de “estudios de caso”, la presente investigación ingresa en el de tipo (iv) pues parte de la hipótesis desarrollada Jordana a fin de interrogarla y comprobarla, con algunas matizaciones, en el caso objeto de estudio, abriendo la posibilidad de su posterior comprobación y/o contrastación en otro u otros países de similares características, jurisdicciones diferentes dentro de un mismo país o en periodos temporales distintos en un mismo contexto geográfico (Mackie y Marsh, 1997).

b) Enfoque metodológico secundario: análisis comparativo intra – nacional o *within country*

Finalmente, nótese que si bien se trata del análisis de la redistribución territorial del poder y las relaciones intergubernamentales en un caso específico, el de Bolivia, es de considerar que al interior de lo que bien podría denominarse el objeto principal del estudio (la distribución territorial del poder en el país), se identifican otros componentes internos, es decir, subsistemas específicos que hacen parte del sistema principal, sobre los cuales ha sido posible aplicar en ciertos momentos, con ciertos matices y relativo éxito, un análisis comparativo intra – nacional o *within country*, como se describe más adelante.

En líneas generales, el método comparativo implica la ejecución de un esfuerzo analítico consciente para explorar las diferencias y similitudes entre distintas unidades políticas, tomándolo como base para el desarrollo de argumentos teóricos, verificación de hipótesis, inferencia de relaciones de causalidad y producción de generalizaciones teóricas (Schmitter, citado por Anduiza, Crespo y Méndez, 1999).

De esta manera, la investigación comparativa presenta en la generalidad de los casos, un mayor desarrollo en su modalidad clásica del tipo *cross country*, también denominada también denominada por Nohlen (2006) como *nation-bias* (inclinación a las naciones) es decir, la comparación entre dos o más sistemas políticos nacionales, léase dos o más países o Estados. Modalidad que a pesar de ser la más extendida, no descarta la existencia y utilidad práctica de las variantes comparativas del tipo *within country* (Montecinos, 2005) o intranacional (Nohlen, 2006), que admite la aplicación de un enfoque comparativo al interior del estudio de caso concreto, como un análisis cotejado de la relación hipotética entre variables previamente definidas y aplicadas a entidades subnacionales distintas pero dentro de un mismo contexto territorial estatal nacional. En este caso las unidades son formadas por los niveles territoriales gubernamentales que formen parte de una determinada estructura territorial estatal (Estados federales, entidades públicas regionales, municipios, etc.).

Esto originó dos posiciones metodológicas distintas: a) La primera pone en cuestionamiento la posibilidad de la aplicación de este método a estudios de caso negándoles una capacidad comparativa cierta (Sartori, 1994; Bartolini, 1996); y b) La segunda, más amplia, considera que si bien el uso convencional de éste método se centra en la comparación de fenómenos o situaciones entre países o sistemas políticos nacionales, su utilización puede ampliarse a procesos comparativos desarrollados dentro de un mismo país

para explicar, por ejemplo, las diversas políticas públicas de los Estados que componen los Estados Unidos, o entre diferentes épocas a fin de comparar el comportamiento electoral de un país en diferentes periodos (Mackie y Marsh, 1997; Lipjhart, 1971; Rose, 1991).

Esta última posición se apoya además en el hecho de que la mayor parte de la producción científica desarrollada hasta hoy en el campo de política comparada, está referida a estudios de un solo país y que lo que en realidad otorga a una investigación el carácter comparativo no es tanto el número de casos que ésta abarque, si no la utilización de conceptos que en determinadas circunstancias bien podrían ser aplicables a más de un país u objeto de estudio.

En este contexto, en un primer nivel, el presente estudio llega a encuadrarse ciertamente en los lineamientos del estudio de caso; sin embargo, se intenta superar las debilidades metodológicas inherentes a este tipo de investigación mediante la aplicación, en un segundo nivel, del método comparativo en su modalidad *within country* o *intranation*. Se pretende así aprovechar las ventajas propias de las investigaciones casuistas (intensidad descriptiva y ubicación del objeto de estudio en la compleja red de relaciones que constituye todo fenómeno político-social) sin descartar algunas otras inherentes al método comparativo (básicamente las relacionadas con la posibilidad de contrastación de variables y su comparación entre unidades "within country").

Paralelamente, se optó por la combinación de técnicas de medición, tanto cualitativas como cuantitativas (cuanti-cuali), esto a efectos de lograr mayor profundidad en el análisis de un fenómeno tan complejo como el seleccionado, lo que ha facilitado la observación del fenómeno y la identificación de la información suficiente para la construcción de la evidencia

empírica necesaria para someter la hipótesis principal del estudio a la prueba de falsabilidad.

La inclinación hacia lo cualitativo encuentra su justificación en la necesidad de superar las notables dificultades encontradas al momento de la cuantificación de las variables, entendiendo en este caso que lo “cualitativo” se centra básicamente en la identificación de la presencia o ausencia de características o configuraciones específicas, mediante la comparación sistemática de múltiples objetos, en nuestro caso constituidos por las variables de la hipótesis relacionadas en clave de causalidad e incardinados en las distintas unidades que conforman un mismo sistema político (Ragin, Berg-Schlosser y de Meur, 2001).

La utilización de información cuantificable estuvo circunscrita a aspectos puntuales de la problemática, a saber, número de convenios interterritoriales suscritos, número de representantes regionales en el ejecutivo nacional, número de leyes y proyectos de leyes gestionados por las brigadas parlamentarias de cada departamento en materia de descentralización, identificación de las características diferenciales en los casos objetos de comparación, como ser la cultura, la historia, el volumen de recursos, el aporte al tesoro nacional, etc., entre otros.

Se trata, en líneas generales, de un planteamiento que pese a los ajustes metodológicos realizados, mantiene un limitado potencial para la producción de conclusiones extrapolables a contextos geográficos mayores; sin embargo, su aplicación ha sido de una utilidad innegable en el análisis de un fenómeno cuya complejidad tiene a intensificarse en un contexto nacional bastante peculiar, marcado por una acentuada diversidad interna y una conflictividad social que tiende a territorializarse con intensidades variables, provocando, a su vez, comportamientos más o menos diferenciados frente

estímulos análogos en los distintos subsistemas territoriales existentes al interior del sistema político boliviano.

A. Tipo de investigación

Es difícil encuadrar esta investigación en alguna de las tipologías más comunes desarrolladas en el campo de la ciencia política y la administración pública, pues contiene elementos inherentes a una gran parte de ellas. Se trata de un estudio en todo caso mixto, a la vez observacional, longitudinal diacrónico, retrospectivo y explicativo, por las siguientes razones:

- a) Observacional/retrospectiva, pues las variables que componen la hipótesis central del estudio están fuera del control del investigador, siendo imposible inducir algún efecto como ocurre en los diseños experimentales, por lo tanto, se limita a observar, medir y, en su caso, inferir algunas conclusiones a partir de los datos históricos obtenidos y procesados; y es retrospectiva, porque el estudio se inicia con posterioridad al fenómeno investigado, es decir, se trabaja con datos históricos del pasado reciente, los cuales se sistematizan, integran e interpretan en un marco teórico pre-definido;
- b) Longitudinal diacrónica, porque intenta analizar el desarrollo de un fenómeno a lo largo de un periodo temporal y un espacio geográfico perfectamente delimitados;
- c) Explicativa o analítica, dado que la investigación parte de la identificación de las variables que componen una hipótesis y en cuya correlación causal y posterior contrastación es posible encontrar una explicación al problema.

B. Técnicas de recolección y sistematización de datos

La información utilizada es básicamente de fuente secundaria, aunque en menor medida se han logrado obtener datos de fuente directa a través de entrevistas a informantes clave, lo que ha permitido una mejor aproximación a la temática de estudio, complementando la información obtenida con datos de carácter cualitativo y de fuente primaria.

B.1. Recopilación de la información de fuente primaria

Efectuada mediante la realización de entrevistas en profundidad a un colectivo de 32 informantes clave involucrados en el diseño y aplicación de políticas de descentralización en Bolivia (académicos, investigadores, funcionarios, etc.) contrastando sus resultados y tratando de encontrar elementos comunes para desentrañar puntos de consenso académico.

Los sujetos fueron seleccionados bajo las premisas del muestreo opinático²⁸, considerando dos factores esenciales: i) Su trayectoria profesional y el reconocimiento público del que gozan en el tema de la descentralización en Bolivia; y ii) El nivel de participación y la función que ocupan u ocuparon en el proceso de implementación de la política pública descentralizadora, constituyéndose de esta forma en verdaderos “generadores de opinión”, cuyas intervenciones tuvieron algún nivel de influencia en su desarrollo, sea a nivel nacional o local. Fueron subdivididos en dos grandes grupos: a) Los “generadores de opinión de influencia nacional”, en un número de catorce (14) generalmente afincados en la ciudad sede de gobierno (La Paz) y con influencia en los círculos centrales de poder (gobierno nacional); y b) Los “generadores de opinión de influencia local/departamental”, con nueve sujetos, y que a su vez se subdividen en actores de influencia departamental

²⁸ El investigador selecciona a los informantes siguiendo criterios estratégicos personales: conocimientos de la situación, facilidad, voluntariedad, etc. (Abreu, 2002).

y en actores de influencia municipal, básicamente alcaldes y concejales y en menor grado ex – prefectos y consejeros departamentales. Los primeros fueron seleccionados como informantes clave de acuerdo los parámetros descritos en el párrafo anterior. Los segundos fueron incorporados de manera aleatoria entre los actores municipales vinculados además al asociacionismo municipal. Este grupo fue reforzado mediante la opinión inferida a partir de información secundaria, básicamente las encuestas realizadas por encargo del PNUD-Bolivia durante la gestión 2008²⁹ y que fueron publicadas, sistematizadas y analizadas por Diego Ayo (2009).

B.2. Recopilación de la información de fuente secundaria.

Efectuada mediante la revisión bibliográfica de documentos publicados y no publicados, además de la normativa legal que durante el periodo de estudio regía la gestión pública descentralizada en Bolivia, especialmente el examen de fuentes documentales en campo, es decir en los propios archivos de las instituciones y entidades territoriales descentralizadas, principalmente Planes de Desarrollo Municipal, Programas Operativos Anuales municipales y prefecturales, presupuestos, actas de reuniones, convenios, etc., además de informes administrativos relacionados con el objeto de estudio.

La sistematización de la información obtenida por los medios arriba descritos se ha desarrollado a través del diseño de matrices, diagramas de proceso, cuadros comparativos y graficación de datos, lo que ha facilitado su interpretación de acuerdo a los objetivos y alcances del trabajo.

²⁹ Si bien el periodo de la investigación se limita al periodo 1994-2005, la encuesta referida aunque fue realizada el 2008 lo que no afecta su validez para los efectos del estudio, pues ha sido gestada en la perspectiva de evaluar precisamente el proceso de municipalización anterior, lo que nos permite una lectura valiosa de las opiniones de las autoridades ediles, tanto por su proximidad temporal, como por su exhaustividad y nivel de profundidad.

C. Alcances y limitaciones de la metodología aplicada

C.1. Alcance

El diseño metodológico ha facilitado el logro de los resultados previstos, permitiendo la recopilación de información, la sistematización y procesamiento de la misma, la inferencia de conclusiones y en general, el logro de los objetivos previstos, sin embargo, dada la naturaleza del “método de caso” aplicada al estudio, sus conclusiones no han adquirido el potencial necesario para su generalización o extrapolación a otros escenarios.

C.2. Limitaciones

Básicamente relacionados con las dificultades de acceso a la información documental de fuente directa, esto debido a su dispersión y a las escasas iniciativas estatales por sistematizar y publicitar la información administrativa oficial. Se trata de una deficiencia estructural de la administración pública boliviana.

Asimismo, se tuvieron dificultades en la recopilación de la información de fuente primaria, algo bastante frecuente cuando se trata de entrevistar a autoridades y funcionarios jerárquicos de la administración pública.

V. Estructura del informe

En cuanto a su contenido, el texto comienza con una introducción en la que se resumen el planteamiento de la problemática, la aproximación teórica y el marco metodológico, describiendo en detalle los procesos, métodos y técnicas utilizadas en el proceso de la investigación así como las preguntas, hipótesis y objetivos del trabajo.

El primer capítulo del documento examina las definiciones y conceptos generales vinculados tanto con los procesos de reestructuración y descentralización estatal como con las RIG entendidas como un elemento central.

En el segundo capítulo se exploran los antecedentes y aspectos relevantes del proceso de reformas estatales en Bolivia, enfatizando el estudio de las estrategias descentralizadoras que han determinado cambios en tres aspectos fundamentales, a saber: a) La redistribución territorial del poder público; b) La reconfiguración del mapa competencial y el reparto de los recursos de poder en el territorio; y c) Los modelos, formas y mecanismos de RIG.

El capítulo tercero está dedicado específicamente al análisis del caso durante el primer periodo de análisis (1994 – 2006), intenta, a través de la descripción de la estructura multinivel de la administración estatal boliviana, lograr una aproximación sistemática al funcionamiento real del aparato estatal parcialmente descentralizado, cuyos múltiples centros de poder intervienen, en mayor o menor grado, en el diseño y ejecución de políticas públicas, conformando redes intergubernamentales formales y no formales que configuran el modelo de RIG.

El cuarto capítulo describe mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental, los mecanismos de solución de controversias interterritoriales y los grados o niveles de influencia de los entes subnacionales en las decisiones del nivel central.

En el quinto capítulo se describen los elementos centrales que sobre la temática se plantean en el discurso de los partidos políticos en las elecciones de 2005 y se sistematizan los resultados de la percepción de los informantes

clave entrevistados en relación el tema objeto de estudio en seis aspectos del proceso: a) La vigencia del modelo de descentralización municipal; b) Las relaciones entre las prefecturas y municipios; c) Las IG horizontales a nivel local; d) El consejo departamental como articulador territorial de nivel meso; e) La planificación como articuladora de la gestión pública en el territorio; y f) Claridad en el marco competencial.

El capítulo final se concentra en el desarrollo de los resultados del estudio, planteadas siguiendo el orden de los objetivos específicos, ordenados de acuerdo a su relación con las variables de la hipótesis; y la conclusión general, que en base a las conclusiones emergentes de los objetivos específicos, pretende brindar un panorama amplio, integrando todo lo estudiado para lograr un visión general de la problemática y dar respuesta a la pregunta general de la investigación.

Capítulo I

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

La estructuración de un marco conceptual que sustente teóricamente el análisis de un campo tan amplio como el de las reformas estatales, más concretamente aquellas relacionadas con el poder y el territorio es, por sí misma, una tarea compleja. Involucra el análisis de una variedad de elementos cuya definición adolece de las imprecisiones y ambigüedades inherentes a todo proceso de recomposición de las relaciones sociales y el realineamiento de las distintas fuerzas políticas en territorios y contextos históricos determinados.

Así lo sostiene García (en AIPE [Ed.], 2002: 197-198), los conceptos, en tanto productos del medio social, no pueden permanecer del todo ajenos a contaminantes ideológicos procedentes de las luchas simbólicas, heredadas y actuales, por definir de manera legítima, y esto es dominante, el cómo se van a entender, significar su alcance e identificar los componentes que estructuran el imaginario colectivo a través de abstracciones simbólicas. “Las palabras, los conceptos, los discursos, al igual que otros símbolos son estructuras de poder que tienen la capacidad de visualizar o invisibilizar posibilidades de acción, de articular o desarticular relaciones, de movilizar o estancar inclinaciones prácticas. De ahí que todo constructo discursivo, particularmente referido al campo político de una sociedad, sea a la vez también un hecho político capaz de producir efectos en dicha esfera y de inhibir actitudes de poder de ciertos grupos y de ciertas personas. Esto significa que, al menos en política, no hay palabras neutras, técnicas, imparciales, asépticas, susceptibles de navegar inmaculadamente por encima de las estrategias, de las luchas y confrontaciones desplegadas por los sujetos en torno al registro y gerencia de la cosa pública de una sociedad”. Es en el marco de esta complejidad que se impone la necesidad de

establecer en este primer capítulo, una línea de base conceptual que además de aceptada en la comunidad académica resulte operativa en el análisis de la estructura y funcionamiento del aparato administrativo gubernamental, ensayando esquemas teóricos y nuevas formas de abordar el estudio e interpretación de los fenómenos sociales y políticos relacionados en este caso con las dinámicas de redistribución del poder público en el territorio³⁰, desarrolladas en el marco de los procesos de descentralización político administrativa producidos en el país durante el periodo comprendido entre 1994 (promulgación de la Ley de Participación Popular que inicia la municipalización) y 2005/2006 (cuando se eligen por primera vez a las autoridades políticas de los niveles intermedios de gestión pública [prefecturas] y se realiza el primer referéndum autonómico).

La relevancia política de este fenómeno se sustenta en su capacidad de transformación de las estructuras estatales que llegó a trascender lo simplemente administrativo, atravesando lo político y lo económico, hasta afectar incluso los elementos más básicos de cohesión de la sociedad boliviana. Se trató, sin duda, de un periodo histórico que redimensionó el valor del territorio en la gestión de lo público y abrió un escenario de debate colectivo en la perspectiva de generar alternativas de respuesta a una parte importante del conjunto de las “viejas deudas” históricas nacionales, especialmente relacionadas con las demandas regionales y locales en pugna permanente por la implantación de un nuevo modelo de redistribución territorial del poder público.

³⁰ Como se tiene expresado, el enfoque de las relaciones intergubernamentales – RIG si bien es común en el ámbito de los estudios territoriales, ha sido poco empleado en el estudio del fenómeno descentralizador en Bolivia.

Paralelamente, el proceso influyó notoriamente en la modificación de los patrones de comportamiento de los actores producto precisamente de la transformación de los mecanismos más generales de relacionamiento entre el sistema de poder formal y la sociedad civil, más si tomamos en cuenta que ciertas decisiones políticas de gran trascendencia, entre ellas la elección (in) directa de prefectos (2005) y el referéndum por autonomías (2006) parecen haber germinado al menos en parte en el municipalismo, cuyos postulados de base promovieron el tránsito de un patrón de gobernabilidad, cimentado básicamente en las coaliciones y acuerdo políticos partidarios, hacia otro de tipo combinado, sustentado tanto en la representación intermediadora de los partidos como en los consensos con los poderes territoriales.

Esto supuso un profundo cuestionamiento a las bases que sirvieron de fundamento para los paradigmas políticos dominantes en nuestros aún escasos veinticinco años de vida democrática, y va incluso mucho más atrás al desafiar la matriz de construcción social asentada en la clásica noción de Estado Nación, hasta hoy predominante en el imaginario colectivo boliviano, concepto a veces injustamente denostado por su carácter homogeneizante, centralizador y, por lo mismo, autoritario, tenido como un resabio heredado desde la misma fundación de la república en contraposición a la evidente naturaleza plural de la sociedad boliviana.

En este escenario, para los efectos de la investigación, se plantea un desglose conceptual enfatizando en el carácter dinámico de las relaciones entre el poder y el territorio, los mecanismos o formas que permiten dicha movilidad, la correspondencia y/o divergencia entre la estructura formal del Estado (la estática) y las formas de decisión y acción pública (la dinámica), para finalmente enfocarnos en el tema de las relaciones intergubernamentales, las relaciones interadministrativas y la gestión multinivel.

1. La redistribución del poder público en el territorio: centralización y descentralización

Con el surgimiento de los Estados, aún en sus formas más primitivas, se originó en las colectividades humanas un proceso natural de reacomodo de las fuerzas sociales (división por castas, clases, estratos, etc.), económicas (generación y apropiación de los bienes de consumo y reparto de excedentes) y políticas (concentración y redistribución del poder, mecanismos de intermediación, etc.). En este proceso, los conglomerados humanos se sedentarizan y se hacen cada vez más grandes y complejos, con problemas y necesidades cuya magnitud hizo inevitable un proceso primario de reparto de las grandes funciones de dirección social.

Esta división primaria del trabajo para la gestión de las necesidades colectivas se produce inicialmente entre el Estado y la propia sociedad, generándose dos grandes esferas o ámbitos de acción (lo público y lo privado, lo estatal y lo societal, los gobernantes y los gobernados), de cuya relación depende la configuración de las estructuras de poder predominantes en cada contexto territorial y momento histórico específico. Surgen así dos formas de articulación entre estas dos esferas: 1) una articulación funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la dirección y gobierno de las sociedades y la gestión de sus necesidades que se establece históricamente al interior del Estado y entre éste y la sociedad; y 2) una articulación jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Los procesos de concentración y acumulación del poder constituyeron al Estado en el principal escenario de conflictividad colectiva, un espacio de lucha por la apropiación de los mecanismos formales de dominación, marcando, en mayor o menor grado, los cauces de la acción política.

El aumento de la magnitud y complejidad de la estatalidad boliviana, precisó para su materialización de una adecuada distribución del trabajo a nivel macro, tanto en lo horizontal (funcional) como en lo vertical (territorial), lo que a su vez implicó también una redistribución de la responsabilidad y los recursos, además de una reasignación de las tareas y las competencias.

En el plano horizontal (funcional), los ámbitos de acción estatal se distribuyen entre los tradicionales órganos de poder y sus principales roles: el Ejecutivo, que básicamente implementa las políticas públicas, el Legislativo que aprueba Leyes y el Judicial que establece mecanismos de gestión de la conflictividad social dentro de los cauces institucionales³¹.

Se trata, con algunos matices, de la clásica división de poderes que se remonta a la antigüedad (Grecia) y cuyo desarrollo moderno corresponde a Charles de Secondant (Montesquieu), cuyo fundamento radica en la necesidad de establecer límites al ejercicio del poder político (sistema de “pesos y contrapesos”), por un lado, y velar por el imperio de la Ley, como una forma de regular las relaciones entre gobernantes y gobernados, garantizando los derechos de las personas frente al poder político/burocrático (Estado de Derecho), por otro.

En lo vertical (territorial), es necesario considerar que el ejercicio concreto del poder estatal sólo será posible mediante la presencia material y efectiva del Estado en todo su territorio, pues un funcionamiento absolutamente centralizado y concentrado es prácticamente imposible en el conjunto del espacio geográfico estatal y más si de Estados territorialmente extensos se trata. Así, para contar con un aparato estatal funcional y eficiente es necesario que el poder se distribuya, oscile entre el centro y periferia

³¹ Para efectos informativos, hacemos notar que a esta división propia del esquema republicano de gobierno y el constitucionalismo clásico, la Norma Suprema boliviana en actual vigencia añade un nuevo órgano, el Electoral, con funciones muy específicas.

mediante diferentes mecanismos y en proporciones variables (centralización/desconcentración/descentralización).

Se entiende así que el poder público no es un elemento estático, pues subyace en él como en todo proceso de naturaleza política, un elevado grado de movilidad bajo constantes adecuaciones y readecuaciones conforme las cambiantes necesidades colectivas y las demandas políticas. En este contexto, es posible afirmar que según el momento histórico y las características de coyuntura, pueden presentarse mayores o menores grados de centralización y/o descentralización, constituyéndose éstas en los dos extremos de un eje ideal cuya identificación resulta ser metodológicamente útil para caracterizar situaciones administrativas y políticas concretas en espacios y momentos determinados, no puede llegar a cristalizarse en modelos puros. Así lo señala Roversi (en Bobbio *et al*, 1997), afirmando que desde un punto de vista general hay un constante cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y disgregación, generalmente gradual y lentísimo, pero a veces más veloz que se manifiesta en toda sociedad.

Estos dos elementos resultan esenciales para entender el funcionamiento estatal, tanto en modelos de carácter simple (unitario, centralizado o no) como en los de naturaleza compleja (federal, aunque no necesariamente), pues es materialmente imposible que las complejas funciones administrativas estatales puedan ser ejecutadas en su totalidad desde los órganos centrales o federales, lo que obliga a un necesario reparto de las competencias públicas entre los niveles centrales y otros órganos o entidades que se asientan y desarrollan su actividad en el ámbito subnacional.

En este marco, constituyéndose la desconcentración y la descentralización en los dos mecanismos básicos para la asignación y reasignación de funciones, atribuciones, competencias y recursos entre órganos y entidades gubernativas del mismo o distinto nivel (Rodríguez, 2003).

Cuadro Nº 3

DISPOSITIVOS DE MOVILIDAD TERRITORIAL DEL PODER					
PROCESO	NATURALEZA	MECANISMOS	TIPOLOGÍA DE DISPOSITIVOS		
			Jordana (2001; 2002)	Boisier (1998)	Von Haldenwang (1990)
Distribución o reparto del poder público en el territorio	Centrífuga (del centro hacia la periferia)	Descentralización política	Devolución (Transferencia)	<ul style="list-style-type: none"> • Funcional • Territorial • Política 	<ul style="list-style-type: none"> • Política • Económica
		Descentralización administrativa	Desconcentración (Delegación)		<ul style="list-style-type: none"> • Administrativa
	Centrípetas (de la periferia hacia el centro)	Centralización política	Absorción		
		Centralización administrativa	Inclusión		
			Reversión		

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes.

Siguiendo la lógica del cuadro anterior, se entiende que los procesos de distribución y redistribución del poder público en el territorio pueden desarrollarse cuando menos de dos formas: a) Mediante dispositivos de naturaleza centrífuga, cuando el reparto del poder afecta a la batería competencial del nivel central en beneficio de los órganos territoriales periféricos; y b) En virtud a tendencias centrípetas, cuando se presenta el fenómeno inverso, es decir, cuando la transferencia de poder y competencias se produce de la periferia hacia el centro.

La movilización del poder en el territorio implica, en su origen y ejercicio concreto, el paso de un esquema de gobierno concentrado hacia otro de carácter distribuido (descentralización/desconcentración) y viceversa (centralización/concentración), lo que desde una perspectiva más estructural, puede dar lugar a la conformación de Estados de carácter simple (un solo

centro de poder) o compuesto (pluralidad de unidades de gobierno). Así, Weinstock (2001) refiere a dos formas en las que puede originarse un Estado federal, análisis que se hace por supuesto extensible a cualquiera de las variantes de conformación estatal de carácter compuesto: a) La de una federalización centrífuga mediante la distribución del poder de un poder antes centralizado en el nivel nacional, hacia formas institucionalizadas de gobiernos a nivel subnacional, forma a la cual el autor precitado se refiere como "federalización de un Estado unitario" o una "reestructuración federal", poniendo como ejemplo a la transición del antes unitario Estado español hacia un modelo compuesto basado en las autonomías; y b) La de una federalización centrípeta, es decir, la decisión de dos o más unidades políticas independientes de ceder parte de su soberanía para la constitución de una federación u otra variante de Estado de carácter compuesto, proceso al que Weinstock (2001: 76) denomina "integración federal", sosteniendo que los federalismos americano y canadiense se constituyeron por esta vía, lo mismo que la actual Unión Europea.

Como se tiene dicho, las tendencias centrífugas o centrípetas en la gestión de los asuntos públicos son cíclicas, reconfigurándose de acuerdo al contexto histórico y las necesidades sociopolíticas existentes en cada Estado, por consiguiente, la relación entre centralización y descentralización será siempre fluctuante, con predominancia de la una sobre la otra en unos casos y a la inversa en otros, según lo exija la dinámica de la administración y la intensidad de las necesidades sociales³².

³² Las fases del federalismo norteamericano ilustran muy bien esta afirmación y es frecuente que en tiempos de amenaza externa al Estado, una guerra por ejemplo, se toleren mejor y hasta se incentiven procesos de centralización.

1.1. Mecanismos centrífugos de distribución territorial del poder

Operan, como se tiene expresado, cuando el reparto o distribución de poder entre entes territoriales se produce a través de la transmisión efectiva de responsabilidades, competencias y capacidades desde los niveles centrales hacia estructuras periféricas estatales, siempre dentro de la macro estructura organizativa del Estado en su conjunto. Implica, en esencia, una disminución de aquellas atribuciones del poder central que no son estrictamente privativas ni exclusivas, acrecentando los poderes de decisión subnacionales. Molina (2010: 39-40) toma a la descentralización como una "...variante de organización territorial del Estado donde los gobiernos local y/o regional gozan de cierta autonomía para decidir y gestionar en determinadas materias. El concepto parece ir acompañado de una connotación democratizadora y dinámica, ya que implica la existencia previa de un único centro decisor. Aunque éste continúa monopolizando la soberanía estatal, por medio de la descentralización transfiere recursos que pueden medirse de acuerdo con el margen de autogobierno político, la capacidad financiera y las funciones de gestión concedidas. (...) La idea se identifica con modelos unitarios donde el centro otorga poderes a la periferia pero, a diferencia del federalismo, se reserva cierto control o tutela sobre ella. Es frecuente que la descentralización regional se produzca como consecuencia de las demandas regionalistas y que, además, no se limite a una mera delegación administrativa. En estos casos en que se crean órganos políticos realmente autónomos, con amplias competencias ejecutivas e incluso legislativas, las relaciones intergubernamentales pueden ser tan complejas como las que caracterizan a Estados federales sin que el nivel territorial central pueda ejercer en la práctica su supremacía formal".

Este proceso se desarrolla esencialmente en base a dos mecanismos: la descentralización política (o devolución, como señala Jordana) y la descentralización administrativa (o desconcentración), las que a su vez se movilizan mediante una serie de dispositivos que han sido objeto de varias conceptualizaciones y clasificaciones posibles, entre las que seleccionamos las desarrolladas por Jordana (2001), Boisier (en Finot [Ed.] 1998), Von Haldenwang (1990) y Bealey (2002), la cuales se describen sintéticamente:

- a) Boisier sostiene que la descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Gobierno Central. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto y normas propias de funcionamiento, identificando tres modalidades en las que el Estado central tiende a delegar poder y recursos hacia órganos periféricos: a) La *descentralización funcional*, también denomina sectorial, referida a competencias específicas o sectoriales; b) La *descentralización territorial*, traspaso de competencias y poder decisional a entes con jurisdicción territorial definida; c) La *descentralización política*, que se establece cuando el aparato de gobierno descentralizado se genera mediante procesos electorales.

- b) Von Haldenwang, define a la descentralización desde un enfoque general indicando que supone, al nivel de la teoría de sistemas, trasladar competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores, mientras que al nivel del sistema político, la descentralización supone una modificación del aparato institucional político-administrativo, trasladándose competencias a unidades menores³³ (funcional o territorialmente definidas) dentro del aparato

³³ En este caso, la referencia a unidades menores o inferiores no necesariamente implica

estatal, o bien a instituciones fuera de éste. En esta línea, distingue tres formas de descentralización la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y la descentralización económica, que equivaldría a privatización. Sobre este último punto, Bealey (2002: 133) pone como ejemplo de la complejidad de estos procesos el caso de los gobiernos de Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) "...se definían como muy descentralizados porque privatizaron las empresas y las industrias nacionalizadas; pero simultáneamente mutilaron los poderes de los gobiernos locales, reemplazando a muchos funcionarios electos por nombramientos directos, y también atacaron la autonomía de las universidades".

- c) Bealey (2002: 132) por su parte, sostiene que el término se aplica tanto a una situación estructural como a un proceso. En el primer caso, "...desde el punto de vista constitucional (estructural, estático) los Estados federales son los más descentralizados, aunque se puede distinguir entre ellos diferentes grados de descentralización: por ejemplo, Suiza es un país mucho más descentralizado que Estados Unidos, ya que la Constitución Suiza da mayores poderes a los cantones que los que concede la Constitución americana a los estados. No obstante, a veces el reparto legal de poderes tiene poco que ver con la situación real, que puede venir dada por el grado de dependencia que los gobiernos locales tengan de los préstamos y subvenciones del gobierno central; y esto, a su vez, indica hasta qué punto la base impositiva de los gobiernos locales se ha visto

nivel alguno de subordinación ni con el nivel central del Estado ni con otras entidades gubernativas subnacionales.

perjudicada por las intromisiones del gobierno central”. Es desde esta última perspectiva que se asume a la descentralización como un permanente proceso de distribución y redistribución del poder entre unidades de gobierno territorializadas, sobre el cual –continúa el mismo autor– existen numerosas posiciones, señalando por ejemplo aquella que señala que numerosos lo teóricos que “...consideran que el Estado nación es demasiado centralizado y poderoso y que en nuestra época ya no resulta instrumento útil; dentro de la Unión Europea estos son los que apoyan el principio de SUBSIDIARIEDAD y la ‘Europa de las regiones’. Otros piensan que las tendencias globalizadoras y las nuevas tecnologías de la información acabarán por crear un mundo centralizado. Y un tercer grupo responde que no existen contradicciones entre estas dos tendencias”.

En líneas generales, la mayor parte de los autores, entre ellos los antes citados, coinciden en afirmar que el elemento central de la descentralización radica en el traspaso de responsabilidades y capacidades desde los niveles centrales de administración hacia niveles periféricos. En el caso de la descentralización política este traspaso se efectivizaría mediante mecanismos de transferencia, mientras que la descentralización administrativa o desconcentración se materializaría mediante procedimientos delegativos.

Para una mejor precisión conceptual, se entiende que la transferencia tiene un carácter de permanencia e integralidad, es decir, se transfiere una actividad o función de manera permanente con todas y cada una de las acciones inherentes a su cumplimiento, incluyendo los recursos y la capacidad de decisión política necesarios para su ejecución, generalmente bajo un blindaje constitucional o cuando menos legal, lo que impide o cuando menos tiende a ralentizar su recentralización. Por su parte, la delegación hace referencia solo a una suerte de traspaso temporal de

carácter ejecutivo, mediante normas administrativas sin garantía de permanencia y cuya duración esta librada a la voluntad del órgano central delegante, manteniendo éste el control sobre la asignación de recursos y la fiscalización a la prestación del servicio o la ejecución de cualesquier acto de gobierno o administración (Arandia, 2002).

La descentralización en los países latinoamericanos se ha caracterizado por responder a una doble lógica: a) La primera y más extendida, se concentra en su instrumentalización bajo una lógica gerentista de búsqueda de la eficacia y eficiencia de la administración gubernamental, tomándola en algunos casos, como una herramienta para la estabilización de un sistema político en crisis (Von Haldenwang, 1990), b) La segunda, parte de una agenda política más amplia, relacionada con la reconfiguración de la relaciones de poder en pos de un mayor nivel de pluralismo y equidad en las relaciones sociales. De ahí su vinculación a los procesos de recuperación y profundización de la democracia, pues como bien señala Work (2001), citado por Boisier (2004: 29): "La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil".

En el entendido de que no significa independencia, irrumpe la idea de una autonomía relativa o limitada que adquiere relevancia actual bajo el presupuesto de la imposibilidad de encontrar ente estatal alguno con autonomía absoluta respecto de sus pares y su entorno organizacional³⁴, más tratándose de un solo Estado, sea éste unitario o federal. Por ende, cuando el debate se ubica en el plano de las reformas estatales, implica demandas de autonomía relativa, conjurando el riesgo de interpretaciones que podrían

³⁴ En el caso boliviano ya existe un antecedente constitucional con relación a este tema, pues los municipios son formalmente reconocidos como autónomos, sin embargo, basta un estudio superficial para identificar que se trata de una autonomía muy relativa.

abrir el camino a pasiones secesionistas desde grupos de interés periféricos. Finalmente, siguiendo a Von Haldenwang (1990) las cuatro variables más importantes a tomarse en cuenta en el estudio de todo fenómeno de redistribución territorial del poder son: (1) La crisis del sistema político; (2) La forma de descentralización que se escoge; (3) Las condiciones políticas bajo las cuales se viene formulando e implementando la descentralización, y (4) Los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos.

Resumiendo, en el marco de las generalidades arriba descritas, a continuación se pasan a desglosar brevemente las especificidades inherentes a los dos principales mecanismos de redistribución centrífuga del poder en el territorio:

1.1.1. Descentralización política

La descentralización política se constituye en un mecanismo de traspaso de poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria (capacidad normativa tanto legislativa como reglamentaria). Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales (Jordana, 2002). Por su parte, Rodríguez (op.cit.) sostiene que la descentralización política supone el traslado de funciones primarias del Gobierno Central y, más concretamente, de funciones legislativas. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales.

En este marco, surgen dos conceptos muy relacionados entre sí, la autonomía y la devolución (devolution, en inglés), cuyas principales características se determinan en los siguientes términos:

- a) *La autonomía*. Inicialmente definida como el poder de autolegislación (auto=a sí mismo y nomos=norma) y que se amplía a autogobierno, porque no solo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros (Aja, 1999; Bealey, 2003);
- b) *La devolución*. Emerge como una de las "...formas o variantes más completas de descentralización política, donde gobiernos subnacionales establecidos con ciertos niveles de independencia económica, tienen la responsabilidad de gestionar y financiar determinados servicios a través de la capacidad de imponer cargas impositivas y tasas por servicios" (Ebel y Yilmaz, 1999: 4 [Traducción libre]).

Más allá de este primer sentido, esencialmente económico y en el que no se encuentran diferencias sustanciales con el concepto general de descentralización, es posible encontrar desde un sentido distinto más político, al menos dos perspectivas o matices: a) El "retorno o devolución" de poderes hacia entidades territoriales que proclaman derechos preexistentes incluso a la formación estatal federal o unitaria. Es el caso típico del Reino Unido, donde Escocia, Irlanda del Norte y Gales reclaman la "devolution" de grados importantes de capacidad de autogobierno propias que en algún momento postergadas y centralizadas, sentido en el que el concepto adquiere un notable matiz emancipatorio; y b) Desde una perspectiva más centrada en las teorías de la soberanía popular, significa "retornar" el poder político a su fuente primaria, es decir, al ciudadano o, en este caso, a las entidades públicas materialmente más cercanas a él, esto en el entendido que "...la comunidad³⁵, como a todo lo demás, el pueblo es la fuente del poder

³⁵ Entiéndase a la comunidad como los que el autor citado denomina poderes comunales, entendidos para los efectos de nuestro trabajo como las instituciones locales de gobierno, esto es, los poderes municipales.

social, pero en ninguna parte ejerce de modo tan inmediato su poder como en los Estados Unidos” (Tocqueville, 1835, reeditada en 1911: 73).

La devolución precisa de un proceso previo de movilización centrípeta del poder, es decir, que implica la existencia previa de unidades políticas pre-existentes que en un momento histórico concreto cedieron, voluntariamente o no, parte de su soberanía o autogobierno para la constitución de un poder central diferenciado (federal o no) y que en lo posterior, optaron por seguir el camino inverso, es decir, que el poder central decide “retornar” parte de ese poder a dichas unidades políticas previas, sea por demandas nacionalistas “liberadoras” o bajo intenciones eficientistas que pretenden acercar la administración a las necesidades concretas del ciudadano.

En general, la distinción entre los conceptos de autonomía y devolución es moderada por Urenda (2007), para quien ambos son equiparables al contemplar diferentes cotas de descentralización política y económica.

1.1.2. Descentralización administrativa

Basada en un traspaso limitado de poderes desde un nivel mayor a otro, enfocado en la delegación del control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

Se trata de la atribución de competencias administrativas a estructuras burocráticas que aunque jurídicamente distintas al Gobierno Central, no pasan de constituirse en sus operadores en la periferia territorial.

Los entes desconcentrados pueden en algunos casos gozar de personalidad jurídica propia como personas de Derecho público (específicamente en los casos de delegación), sin formar parte de modo directo de la organización administrativa central, reconociéndoseles a partir de ello la capacidad para la prosecución de determinados fines distintos a los del Gobierno central; sin embargo, el mandato central para el cual fueron creados se erige como el justificativo final de su existencia y el quantum de poder real será proporcional al mismo.

La descentralización administrativa involucra al menos dos modalidades distintas:

- La *desconcentración*, que está referida al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.

Desde una perspectiva jurídica, se asume que este mecanismo tiende a incrementar las competencias de los órganos administrativos medios e inferiores, en detrimento de la competencia de sus superiores jerárquicos: pero semejante redistribución se da siempre entre órganos pertenecientes a una misma persona jurídica (Rodríguez, 2003).

En resumen, la desconcentración se encuentra estrechamente relacionada con aquellos procesos de reubicación de las dependencias del gobierno central con la intención de sentar presencia física de la administración central en la mayor parte del territorio del Estado, es decir en la periferia (Ebel y Yilmaz, 1999).

- La *delegación*, que se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Mediante acciones delegativas, los gobiernos subnacionales se hacen cargo de la gestión de determinados servicios públicos, siempre bajo la supervisión de gobierno central (Ebel y Yilmaz, 1999).

El encargo puede también estar dirigido a entidades autárquicas o agencias sin cualidad gubernativa, pero con elevadas cotas de autogestión y personalidad jurídica propia.

Estos dos mecanismos, nos referimos a la desconcentración y la delegación, dan lugar a un cuerpo político y burocrático propio del nivel central presente en la periferia, al que la doctrina española denomina como “administración periférica del Estado” , gestada con una intención doble, a saber: a) En lo político, la necesidad de sentar presencia física del poder central en las regiones, además de acercarlo a las realidades particulares y al ciudadano; y b) En lo administrativo, la necesidad de una mayor eficiencia en la asignación del gasto público a partir de la proximidad con los problemas concretos y la facilidad de la uniformización de las intervenciones estatales, promoviendo un cierto nivel de igualdad.

1.2. Redistribución centrípeta del poder en el territorio: La centralización

Se entiende que el poder es un elemento dinámico que en determinadas circunstancias tiende a redistribuirse del centro hacia a la periferia (movilización centrífuga) y en otras a la inversa, es decir, pasa a concentrarse, mudando de la periferia al centro (movilización centrípeta).

En términos generales, se estaría ante un proceso de *centralización* que implica el trazo inverso a la descentralización, involucrando, al igual que ésta, un nivel de movilización del poder en el territorio pero en sentido inverso, es decir, de las unidades subnacionales hacia el centro.

Bealey (2002: 62) encuentra en el término una acepción doble que puede aludir tanto a estructuras como a procesos. "En el primer caso se refiere a la distribución de poder entre un núcleo central y las partes exteriores, distribución que puede ser formal o informal. En los Estados modernos la distribución formal proviene de una Constitución o de un Estatuto o, más probablemente, de ambos. Estos documentos escritos suelen delimitar los poderes que poseen los gobiernos centrales y los gobiernos de las subunidades. La centralización como proceso atañe al estudio de los factores que han contribuido al desarrollo de una organización extensa y coordinada; para ello hay que tomar en consideración el análisis de los progresos de la BUROCRACIA, la teoría administrativa y organizativa y las comunicaciones. (...) La estructura centralizada se asocia con Estados unitarios como Gran Bretaña y Francia, mientras que los Estados federales como Estados Unidos tienden a la descentralización. No obstante, las estructuras formales no siempre son indicador útiles de la situación real. La capacidad del centro para controlar a las partes integrantes depende de la tensión del sistema o, en otro orden, de la cadena de mando. Cuando la transmisión de instrucciones es endeble las subunidades pueden alcanzar un alto grado de AUTONOMÍA. El proceso dependerá también de la financiación: subunidades muy pobres con alto grado de AUTONOMÍA formal tienen en realidad poco poder en relación al centro próspero al que han de acudir desesperadamente en busca de préstamos (...) Las tendencias centralizadoras registradas desde finales del siglo XIX tienen su origen en la extensión y mejora de las comunicaciones, la industrialización y la urbanización, que han generado muchos problemas sociales, y el colectivismo igualitario que definía la mayor

capacidad de los gobiernos centrales para solucionar problemas. La guerra total contribuyó también en gran medida a las tendencias centralizadoras”.

Para Burdeau, citado por Rodríguez (2003), jurídicamente, el Estado unitario es producto de la centralización y cuyo poder es uno en su fundamento, estructura y funcionamiento, cuya centralización emerge de dos técnicas interdependientes: la concentración y la jerarquía:

- a. *La concentración.* Mecanismo mediante el que los gobernantes del nivel central del Estado adoptan para sí los dispositivos administrativos y jurídicos para la adopción de decisiones políticas y de los factores materiales para su ejecución. Esta acumulación del poder en el centro decisorio del nivel central admite la existencia de otros actores públicos o privados que podrían ejercer determinadas facultades que dependen del poder central y pueden ser, en todo caso, unilateralmente revocadas.

Aún en procesos de concentración subsiste la necesidad del Estado de sentar presencia en todo el territorio estatal, lo que le obliga a crear agencias asentadas en la periferia.

Ferrando (1978: 8), citando a Prélot, señala que la concentración responde a un fenómeno histórico “...correlativo a la misma formación del Estado. Desde que aparece un jefe con poder sobre un territorio y pueblo concretos nace fatalmente un proceso centralizador. Casi todos los fundadores de los Estados modernos –reyes, capitanes, juristas, etc.– ‘han sido centralizadores..., todos se han forzado para poner fin a la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal (sociedad sin Estado), y para reducir a la unidad la compleja variedad del mundo medieval’. De ahí que la primera manifestación del Estado aparezca como la reunión, en manos de una autoridad única, de todos los poderes de

orden temporal para hacer del mismo una unidad política completa: legislativa y judicial, diplomática y militar; jurídica y económica”.

- b. *La jerarquía*. Se trata de un dispositivo ordenador de las atribuciones y acciones de los funcionarios encargados de ejecutar las decisiones tomadas desde el centro, los cuales, para mantener el principio de unidad de mando, deben ser nombrados por las instancias centrales y encontrarse sometidos a sus designios.

En todo caso, la idea de la jerarquía como mecanismo de vertebración territorial de la administración estatal resulta ser en muchos casos muy eficiente, lo que sumado a la ausencia de una pluralidad de centros administrativos y políticos con un cierto nivel de autogobierno, niega la posibilidad del establecimiento de relaciones intergubernamentales.

Como principio general, el centralismo se vincula frecuentemente a los sistemas autoritarios, mientras que la descentralización tiende a acomodarse de manera natural a la democracia, asumiéndola como una expresión de pluralismo, afirmación que ha servido de argumento para la aplicación de políticas descentralizadoras y de promoción de la participación social en los asuntos públicos y el fortalecimiento democrático en una gran parte de los países de América Latina.

Sin embargo, no sería apropiado reducir al centralismo a una mera técnica de implantación arbitraria, ignorando su capacidad para asegurar al poder una autoridad incontestada en muchos casos necesaria para la materialización de la unidad nacional y su sostenibilidad posterior, muy importante si se toma en cuenta el proceso de construcción de los Estados latinoamericanos, brindando, entre otras, las siguientes ventajas: a) Permite la repartición de las tareas del Gobierno Central y ofrece la posibilidad de que

intervengan las autoridades más cualificadas (posibilidad que no siempre se materializa); b) Sirve para la mejor formación política de los ciudadanos al enfrentarlos con problemas políticos reales; y c) Permite la confluencia de un incremento de la participación ciudadana con un mayor apoyo al poder (Rodríguez, op. cit.).

Es en esta misma línea que Tocqueville (1835) sostuvo que si bien la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno, se constituye al mismo tiempo útil en la medida que una fuerza social centralizada adquiere la capacidad de ejecutar con más facilidad, en tiempos y lugares dados, grandes empresas.

Su principal desventaja radica en la uniformización, artificial y forzada, de las colectividades sociales que conforman los Estados unitarios que, si bien se constituyen en el reino de la igualdad de derechos entre los ciudadanos, se erigen también en el reducto final de la homogeneización y la intolerancia ante las diferencias. Este es uno de los aspectos más negativos del unitarismo centralizado, principalmente en Estados con notables grados de diversidad (Aja, 1999).

Queda entonces claro que la centralización no es más que el paso inverso a la descentralización, de ahí que en su ordenación conceptual se suele emplear una tipología análoga a la inversa aunque mediante mecanismos distintos, como se desarrollará en los siguientes acápites.

1.2.1. Centralización política

En términos sencillos, se trata de proceso inverso a la descentralización política, es decir que este tipo de recentralización involucra un estado previo de poder distribuido y que sufre un fuerte proceso de concentración del

poder de decisión, lo que con frecuencia incluye las facultades tanto legislativas como administrativas y ejecutivas, proceso que puede darse a través de dos mecanismos:

- 1) *Absorción*. Que se produce cuando el nivel de mayor dimensión subsume o fagocita a otro de menor calado hasta el extremo de determinar su desaparición como ente gubernativo territorializado y autónomo, pasando a constituirse en una dependencia a lo sumo desconcentrada del poder dominante.

Se trata de un fenómeno que se produce a partir de la desaparición de unidades territoriales, sea por fusión obligada desde el nivel central, que se da por ejemplo cuando dos municipios económicamente inviables son unificados para constituir otro de mayores dimensiones y posibilidades, o por anexión a un ente de mayor dimensión y naturaleza, cuando por ejemplo, un nivel gubernativo mayor (central o estatal/intermedio) decide eliminar una entidad territorial y asumir la responsabilidad íntegra por la prestación de los servicios públicos a la población de su territorio.

- 2) *Inclusión*. Se trata de un proceso de centralización menos agresivo que el anterior, pues presupone la existencia de un proceso por lo general concertado de anexión de un ente gubernativo autónomo a un conglomerado mayor manteniendo parte de su autonomía. Se produce, por ejemplo, en los procesos de federalización centrípeta, cuando varios entes autónomos pre-existentes optan por ceder parte de su soberanía para conformar, sin perder su identidad, un ente mayor de corte federal o confederal. O, una vez constituida la federación, un tercer ente decide incluirse o anexarse a la misma.

1.2.2. Centralización administrativa

La centralización administrativa se produce a partir de un estado previo de descentralización funcional, es decir, de distribución únicamente de las facultades ejecutivas y/o administrativas mediante procesos delegativos, los cuales, debido a su naturaleza esencialmente gerencial, se reconcentran de la misma forma, es decir mediante simples actos administrativos de reversión de las facultades inicialmente desconcentradas o delegadas a entidades subnacionales.

Como corolario, más allá de la importancia de los elementos que conforman cada una de las definiciones desglosadas, adquieren relevancia para los efectos de la investigación el enfocarla desde una perspectiva dinámica, es decir, que sin descuidar los aspectos estructurales y formales, se enfatice en el carácter dinámico de los proceso de redistribución del poder público en el territorio.

2. Modos de Estado y estructuras de gobierno *versus* formas de decisión gubernamental

No se pretende en este punto efectuar un análisis completo en relación a la caracterización y taxonomía acerca de los “modos o modelos de Estado”, un tema de constantes debates en el campo de la ciencia política y la administración pública. Cabe por ello advertir al lector que lo único que se pretende con la inclusión de este acápite son dos resultados concretos: a) Identificar una clasificación de modelos o modos de Estado adecuada a los objetivos de la investigación; y b) Determinar que no siempre existe coincidencia entre los modos de Estado normativamente definidos y las formas de gobierno concretas y el ejercicio del poder político/burocrático, centralizado o no.

Para este cometido, conviene en este punto efectuar algunas puntualizaciones en relación a las múltiples acepciones que se le suelen atribuir al término de “Estado”, de entre las que rescatamos la enunciada para el caso español por Fernández (2007: 38) en los siguientes términos: “En general, la doctrina científica española considera el término Estado como un concepto equívoco y anfibológico en el que cabe distinguir distintas acepciones, y así por ejemplo, mientras Gonzáles Encinar distingue tres nociones (Estado como conjunto de órganos centrales, como aparato-Estado o como auto-organización de la sociedad), Parejo Alfonso advierte dos (Estado global frente a Estado central, o bien Estado en su conjunto frente a la división tripartita del Estado en sentido estricto, Comunidades Autónomas y Entes Locales)”.

De esta forma, un concepto tan polisémico se configurará de maneras distintas dependiendo del abordaje empleado, sea este político o jurídico. Así, siguiendo a Burdeau (1971) citado por Ferrando (1974: 15), si se opta por un criterio analítico de carácter político, “...desembocaremos en la tipología de Estado liberal, socialista, autoritario, etc., que, como se expuso, no eran propiamente formas de Estado, sino sistemas políticos; si, por el contrario, el criterio seguido en la clasificación de las formas de Estado es el jurídico se está apuntando a la «estructura interna del Poder estatal». Según que este Poder «tenga un titular único o tenga múltiples centros de poder» desembocaremos en las formas jurídicas de Estado...” de carácter simple o compuesto.

El mismo autor coadyuva en la página 9 del texto precitado a la diferenciación entre los que son las formas, modos o modelos de Estado y las formas de gobierno, señalando que “...con la expresión formas de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran las diversas instituciones y órganos constitucionales del Estado-sujeto, tomando

el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, según la teoría clásica del Estado, sino en otro más estricto que significa sólo el conjunto de las principales instituciones estatales, superando, por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo «a los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo», por ejemplo, el «Gobierno de la República». Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de formas de Estado, relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres elementos constitutivos de Estado (territorio, pueblo y Poder), todo esto siempre moviéndose en el campo de la conocida teoría clásica del Estado (...).”.

Así, partiendo de estas definiciones, nos encontramos que la clasificación más frecuente de modelos de Estado se configura a partir de la bipolaridad “federal versus unitario”; sin embargo, para los efectos de la investigación optamos por la distinción más general entre modelos simples y compuestos, tipología que emerge básicamente de la capacidad legislativa de los entes territoriales que componen un Estado, como bien da cuenta Barrios (2009: 6) en los siguientes términos: “La divisoria primigenia del modo de Estado se asienta en la querella en torno al monopolio de la potestad de legislación en el Estado. Si este monopolio se mantiene en el nivel nacional, se hablará de un modo de Estado simple, mientras que si tal monopolio se rompe en beneficio del ámbito subnacional, el modo de Estado será compuesto. El término ‘simple’ libra al analista de especular sobre la unicidad del Estado amén de ahorrarnos la confusión con integridad o igualdad nacional. Lo ‘simple’ no significa, por supuesto, que toda norma estatal queda en manos del nivel nacional, sino que es un tipo especial de norma –la legislación– lo que queda allí retenido. Debido a ello es que dentro de un modo de Estado simple es posible una proliferación de variaciones normativas subnacionales, aunque ellas deban hacerse sólo a través de norma administrativa. De esta

variabilidad dedujo Kelsen, a propósito, la imposibilidad de un Estado plenamente centralizado (Kelsen, 1993: 164). El término 'compuesto', por su lado, desnuda lo federal como una vía más entre varias, amén de que ahora ya no es algo sospechoso de existir como negación de lo unitario. A la luz del nuevo binomio, el caso Español se deja ubicar pacíficamente como variante no federal del modo de Estado compuesto, independientemente del nominalismo que se use para denotarlo, mientras que casos como los de Francia o Colombia son representantes del modo de Estado simple, sin perjuicio de que el convencionalismo prefiera estamparlos como unitarios (...)"

Esto se observa en el cuadro N° 4, en el que se visibiliza la versatilidad de la utilización de la clasificación de modos o modelos de Estado basada en la tensión conceptual "simple versus compuesto", cubriendo casi todas las formas estatales materialmente presentes en la actualidad y que difícilmente encontrarían cabida en la clásica dicotomía "federal versus unitario".

Cuadro N° 4

Modos de estado

Modo de Estado	Característica definitiva	Variaciones del mismo modo de Estado
Estado simple	Solo el nivel nacional legisla (monopolio del parlamento nacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Estado simple centralizado. • Estado simple desconcentrado. • Estado simple descentralizado
Estado compuesto	Varios niveles legislan (hay legislación exclusiva y concurrente)	<ul style="list-style-type: none"> • Estado federal. • Estado autonómico. • Estado trinacional.

Fuente: "Encuentro parlamentario Italo-Boliviano para la discusión del tema: las Relaciones entre el Estado y las Autonomías". Honorable Cámara de Diputados de Italia/Honorable Congreso Nacional de Bolivia. La Paz, 2006.

Desvelados los primeros elementos conceptuales centrales, es ahora necesario distinguir dos aspectos importantes, distintos pero relacionados

entre sí —los modos de Estado y estructuras de gobierno, por un lado, frente al *locus* y las formas de decisión y ejecución gubernamental, por otro— ambos como dos ejes distintos que se entrecruzan formando un plano cartesiano, sobre cuyos cuadrantes se pueden situar analíticamente varios países en diferentes épocas en su historia.

De esta forma, el eje que contempla la forma de Estado y su estructura formal de gobierno, particularmente en cuanto a las relaciones entre las divisiones territoriales subnacionales, tiene como sus extremos al federalismo y a las diferentes formas de Estado compuesto por un lado y al unitarismo y los diferentes tipos de Estado simple por otro, la otra principal forma de Estado moderna. El segundo eje contrasta los extremos lógicos del locus de las decisiones de gobierno, la centralización completa (donde todas las decisiones son tomadas por el gobierno central/nacional) y la descentralización total (donde el poder de decisión gubernamental descansa sobre las unidades subnacionales).

No es fácil definir en el esquema anotado la ubicación de un país en un momento histórico particular, o bien en un solo sector de actividad, pero el ejercicio resulta útil para considerar los disímiles arreglos posibles, tanto en los países federales como en los unitarios (Rowland, en Rodríguez [Comp.], 2003).

Se colige entonces que no necesariamente existe un correlato entre el modo de Estado y su objetivación en una estructura formal de gobierno y la forma centralizada o no de las decisiones y el nivel desde el que se las ejecuta. Así se explica el hecho de que países formalmente estructurados bajo formas de corte federal pueden mantener un sistema materialmente centralizado de gestión y, viceversa, países formalmente unitarios pueden introducir

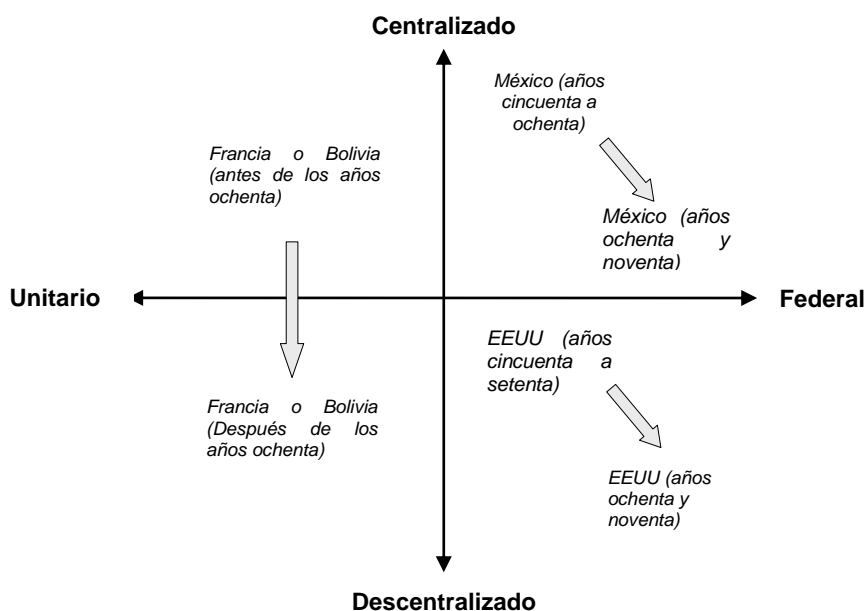
importantes elementos de descentralización en su forma de funcionamiento (ver gráfico N° 1).

La importancia de esto radica en la visualización de dos aspectos diferenciados y, a su vez, profundamente interrelacionados, el primero perteneciente al ámbito formal normativo, con preponderancia del constitucionalismo, que determina la forma de Estado y la forma de estructuración del gobierno en el marco del “deber ser” (la estática), mientras que el segundo, preponderantemente empírico, se desenvuelve en el ámbito del “ser” al pretender describir y explicar el funcionamiento real y efectivo del aparato gubernamental y el lugar donde se toman las decisiones principales (la dinámica), relación sobre la que se pretende profundizar en el estudio del caso a través del análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG).

Concluyendo, la forma de Estado no necesariamente define la forma de su funcionamiento, es decir, que modelos federales, de los que se espera amplios niveles de descentralización, pueden funcionar en realidad de manera bastante centralizada y, al contrario, regímenes unitarios de comúnmente vinculados a la centralización del poder funcionan en los hechos muy descentralizadamente.

Gráfico N° 1

Modos de Estado y el *locus* de las decisiones gubernamentales



Fuente: Rowland, en Rodríguez [Comp.], 2003

La importancia de este aspecto es central para la investigación, pues es a partir de esta relación de incongruencia entre la estática (avances normativos e institucionales) y la dinámica (déficit de RIG) del proceso de descentralización municipal es que se ha estructurado la hipótesis central del trabajo.

3. Relaciones intergubernamentales (RIG)

La distinción entre los conceptos de relaciones intergubernamentales (RIG), relaciones intra-gubernamentales y gestión intergubernamental (GIG) pasa por definir previamente lo que se entiende por gobierno o nivel de gobierno y por órgano o nivel administrativo, conceptos cuya significación, validez y alcances varía de acuerdo a las escuelas académicas y los contextos geográficos e incluso idiomáticos.

En este contexto, el significado que la palabra gobierno tiene en los idiomas latinos es distinto del que se otorga al término de *government* en los países anglosajones, restringido en los primeros y amplio en los segundos:

- a. En su acepción restringida, propia de los países latinos, el término es utilizado para denominar específicamente al Poder y Órgano Ejecutivo, es decir, que lo que en el mundo latino es entendido como gobierno en el idioma inglés es conocido como *cabinet*, en Inglaterra, y *administration* en Estados Unidos (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997).
- b. En su acepción amplia, mas relacionada a lo que en el continente europeo se designa como *régimen político* (v.)³⁶, y que tiene, por lo tanto, una acepción extensiva basada en "...la diversa interrelación de las diferentes instituciones gubernamentales dando lugar entonces a las formas de gobierno en función, de la relación que existe entre las distintas instituciones gubernamentales: gobierno de asamblea, presidencial y parlamentario" (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997: 710).

Así, "...en Europa, como en los sistemas parlamentarios o de gabinete, sean republicanos o monárquicos, se considera que el gobierno es el Poder Ejecutivo, con exclusión de los Poderes Legislativo, Judicial y moderador..., mientras que en los países americanos, de sistema presidencialista, el alcance del concepto de gobierno se amplía integrando a los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (Osorio, 1995: 452), es decir, al aparato organizativo que en su conjunto hace efectivo el poder del Estado³⁷.

³⁶ Las principales características formales de los llamados regímenes democráticos están relacionadas con la designación y poderes del jefe de Estado, la organización y funciones del parlamento, la distribución territorial del poder o el sistema electoral, considerando además el sistema de partidos, el grado de participación y la forma de articular a los grupos de presión (Molina, 2008).

³⁷ Sin dejar de lado, claro está, la íntima y necesaria relación existente entre las partes con el todo y viceversa.

Para fines de la investigación, se asume este último enfoque, es decir, el de acepción ampliada, aquél que a decir del autor precitado, se adecua más a la tradición política y la realidad de los sistemas presidencialistas americanos, entendiendo que el término de gobierno identifica al conjunto del aparato estatal, estamento corpóreo del régimen político compuesto por los tres poderes básicos (ejecutivo, legislativo y judicial)³⁸, cada uno con su respectiva estructura y ámbito competencial.

Desde la perspectiva federal estricta, se entiende que en el marco de un Estado compuesto, cada nivel de gobierno asumiría una cualidad gubernativa real solo cuando se encuentre efectivamente dotado de capacidades ejecutivas, legislativas y judiciales propias de la clásica división horizontal/funcional del poder. En tal sentido, se restringiría la posibilidad de hablar de nociones tales como gobierno multinivel o RIG solo en aquellos modelos de estructura estatal en las que las entidades territoriales adquieran competencias concretas con capacidad de autónoma en las tres grandes áreas funcionales descritas.

No obstante, siguiendo a Barrios (2002), convendría adoptar para el estudio de Estados unitarios descentralizados una definición de la cualidad gubernativa algo más laxa, cuya determinación estaría marcada por la concurrencia de los siguientes cuatro elementos:

- a) Una estructura de órganos de gobierno endógenamente elegida (lo que Weber denominó "autokephalie");
- b) Una efectiva división horizontal de poderes, por lo menos dual (ejecutivo/legislativo);

³⁸ Para efectos ilustrativos, en la actual CPE boliviana, los antes llamados poderes del Estado son ahora denominados como órganos de gobierno, bajo una perspectiva más cercana a la adoptada en el presente estudio.

- c) Capacidad de tomar decisiones estratégicas e independientes que implica tanto *autonomía* como *inmunidad* y;
- d) Majestad tributaria propia y estable.

Sería por tanto una definición más elástica, admitiendo una división parcial del poder en lo horizontal (cuando menos dual: ejecutivo y legislativo) permitiendo que niveles territoriales sin sistemas judiciales propios gocen de la calidad constitucional de “gobiernos”, lo que posibilitaría la aplicación del enfoque de las relaciones intergubernamentales al estudio tanto de Estados formalmente federales como de Estados unitarios descentralizados.

Debido a las características plurales del federalismo, las RIG han encontrado en él un espacio más favorable para su desarrollo, por lo mismo, la mayor parte de los autores identifican una relación directa entre ambos; llegándose en algunos casos al extremo de emplear como sinónimos los conceptos de federalismo, nuevo federalismo, federalismo cooperativo y RIG (...), sin reflexionar si su significado es el mismo y sin tomar en cuenta que aún en regímenes unitarios, como el francés, se han desarrollado trabajos en RIG³⁹. Al no circunscribirse los trabajos en RIG al estudio de regímenes federales, no pueden utilizarse indistintamente dichos conceptos como lo hacen notar Martínez y Méndez (1996)⁴⁰.

³⁹ En Francia se describen a las RIG como “el conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los electos locales y representantes de los departamentos” (Hernández, 2006).

⁴⁰ Morata indica que en los EEUU y Alemania se habla de “federalismo cooperativo” para definir la estrecha colaboración entre los niveles de gobierno, en contraste con la rígida división de responsabilidades característica del federalismo clásico. Esto –continúa– se ha extendido a otros sistemas en los que la cooperación se caracteriza por el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de los costes financieros a través de subvenciones. Las modalidades concretas varían de acuerdo a las estructuras constitucionales y las tradiciones culturales, políticas y burocráticas. En esto independientemente del sistema constitucional del sistema, se ve que “la doble fragmentación, funcional y territorial del poder genera sistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas en una serie de subsistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas en una

Esta afirmación se refuerza al considerar que los procesos de descentralización y redistribución territorial del poder produjeron "...la aparición de distintos mecanismos interorganizativos de gobierno, basados en unas relaciones de interdependencia presentes tanto en los sistemas unitarios como federales" entre los que no media una gran distancia, pues más allá de las diferencias en el plano normativo "...ambos modelos presentan tendencias similares en sus pautas de funcionamiento, que se materializan en diversas pautas político-administrativas: la presencia de órganos representativos de carácter subnacional, la división de funciones entre ambos niveles, la coparticipación en los impuestos, la creación de instrumentos políticos para controlar al gobierno central son algunas de ellas" (Agranoff, 1992: 180).

El estudio de las *relaciones intergubernamentales* se originó en la década de los treinta con la llegada del *New Deal* y el esfuerzo general del gobierno nacional norteamericano por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión. De este modo, las RIG tenían que ver con las políticas; es decir, con escoger ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos. Las escaramuzas de Franklin D. Roosevelt con la Suprema Corte de los Estados Unidos por varios de sus programas de asistencia social y su técnica pragmática para eludir la resistencia legalista de la Corte, caracterizan la esencia políticas de las RIG. Así, veremos que los orígenes del término se relacionaron con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo (Wright, 1997).

Su desarrollo académico se caracterizó en sus inicios por una excesiva inclinación de los especialistas hacia la adopción de abstracciones legales en el proceso de construcción de un enfoque propio. Posteriormente se puso

serie de subsistemas dotados de funciones, competencias y recursos limitados" (Morata, 1991, citado por Martínez y Méndez, 1996).

mayor atención en las complejidades del proceso político en sí, para finalmente otorgar a las variables comportamentales un lugar relevante en los procesos de intercambio intergubernamental. Sin duda, estos procesos de aislamiento artificial de determinadas esferas de análisis son necesarios, de hecho, muchos esquemas analíticos requieren de algún grado de abstracción y simplificación. En este sentido, las viejas ideas del federalismo dual y la soberanía de los estados fueron útiles para identificar un aspecto importante de las relaciones intergubernamentales propias del complejo funcionamiento de la política estadounidense, permitiendo una mayor profundización en su estudio, sin embargo, como apuntó Gradzins, pese a lo atractivo y simple del planteamiento legalista, éste no dejaba de ser peligrosamente engañoso. Así, a pesar de su falsedad, la difundida idea de la existencia de dos esferas de soberanía independientes una de otra (federación y estados) no dejaba de llamar la atención y provocar nostalgia, impidiendo el análisis de la realidad de los procesos políticos (Fitschler y Segal, 1972).

De esta forma, este concepto, originalmente acuñado en la ciencia política del federalismo estadounidense, adquiere relevancia en España y Latinoamérica solo a partir de los procesos de democratización y reforma del Estado, más específicamente con la aplicación de políticas de descentralización en países hasta entonces caracterizados por una larga tradición centralista.

La vinculación de la descentralización con la modificación de los patrones de RIG es consustancial al aumento de la complejidad en la forma de funcionamiento y estructuración de la administración estatal a todo nivel, planteando problemas administrativos concretos, entre los que destacan: a) Las características y el tamaño de las entidades locales (municipales) e intermedias (provincias, departamentos o prefecturas); b) La distribución de poder y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; c) Las relaciones

entre el gobierno central, los entes intermedios de administración y los municipios y d) La sobreposición de funciones y competencias entre autoridades administrativas en una misma circunscripción territorial (Cabrero y García, 2001).

Todos estos aspectos están estrechamente relacionados con la gestión de estructuras gubernativas multinivel, donde los canales y mecanismos de diálogo intergubernamental juegan papel importante, vinculando e integrando los distintos componentes políticos y administrativos que hacen a cualquier sistema de organización estatal. De hecho, la interacción entre las distintas unidades de gobierno genera un conjunto complejo de nexos difíciles de entender sino se trazan líneas de análisis definidas y se delimita con claridad el objeto de estudio. Esta compleja red de vínculos formales e informales está conformada por espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuya dinámica es susceptible de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios (Cabrero y García, 2001).

D. Wright (1997) esboza una aproximación al problema a través del planteamiento de las siguientes interrogantes⁴¹:

- ¿Quién? Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones.
- ¿Dónde? Las RIG se encuentran por doquier en los sistemas político y administrativo. Como la levadura, penetran y leudan el pan gubernamental.

⁴¹ La transcripción es literal.

- ¿Cuándo? Las RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentemos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares.
- ¿Qué? Anderson, citado por Wright (1997) da respuesta a este cuestionamiento, definiendo a las RIG como el “importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las diferentes unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal. Nótese que esta conceptualización está directamente referida a la administración estadounidense de tipo federal clásico, pero se universaliza al plantear la posibilidad de su aplicación también para los estados unitarios de gobierno multinivel y descentralizado.

Las RIG no se circunscriben solo al estudio de las relaciones entre niveles formales de gobierno, incluyen además a las relaciones entre las distintas unidades de gobierno, es decir, entidades organizadas que, “...además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental...”, tal y como ocurre con las entidades autárquicas (Oficina de Censos de EEUU, 1982, en Wright 1997: 73).

En el ámbito europeo, Agranoff, en Bañon (2007: 127-128), transcribe algunas de las conceptualizaciones más importantes acerca de las RIG: a) En Francia se las suele describir “...como el conjunto de conductas interactivas que ligán a los funcionarios públicos nacionales con los electos locales y representantes de los departamentos”; b) En Inglaterra se las entiende “...como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el

pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza”; y c) Los alemanes trascienden a los fines de las RIG señalándolas como “...un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas”.

Desde una perspectiva más normativista, se define a las RIG “como el conjunto de reglas formales e informales que regulan la interacción entre los entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos central, regional y local. Estas reglas tienen como objetivo establecer las responsabilidades políticas, fiscales y administrativas de cada nivel de gobierno, coordinar y resolver aquellos conflictos que pudiera producir el proceso de descentralización, así como maximizar los beneficios que promete generar este proceso; es así como las relaciones intergubernamentales poseen las siguientes tres dimensiones: política, fiscal y administrativa” (Penfold, en Ospina y Penfold, 2002: 12-13).

Estas dos perspectivas divergen al restringir la primera, los alcances del concepto de RIG solo a los niveles formales de gobierno y/ o sus unidades (agencias gubernamentales especializadas), es decir, a los estamentos gubernativos constitucionalmente reconocidos como tales, mientras que la segunda se amplía al introducir en la problemática a cierto tipo de actores que, sin asumir el carácter de gubernamentales *strictu sensu* (ONG’s y otras entidades de la sociedad civil) operan en el campo de lo público no estatal, con una fuerte influencia en la definición de políticas públicas sectoriales, involucrando un ámbito de cobertura mayor relacionado con la problemática de la gobernanza, es decir, un campo relacional muchísimo más amplio: el de las relaciones entre la estructura formal del sistema de poder político y sistema social propiamente dicho en sus múltiples manifestaciones.

En esta línea de reflexión, adoptaremos para los efectos del estudio la perspectiva restringida, asumiendo que las RIG operan únicamente dentro de la estructura estatal propiamente dicha, esto aunque en determinadas circunstancias se vean influenciadas en mayor o menor grado por estímulos externos, razón que no admite confusión alguna, como muchas veces sucede, con las relaciones exteriores o internacionales, emergentes de la relación existente entre los diferentes Estados en el marco de la comunidad internacional o con las que se suscitan entre el Estado y los diferentes componentes del sistema societal (gobernanza).

Por otra parte, en la perspectiva de determinar con más exactitud los alcances del concepto de RIG, es preciso distinguirlo de otras figuras relacionadas, a saber:

A. La gestión intergubernamental (GIG) o administración intergubernamental (AIG)

Cuya distinción básica aunque no la única con las RIG emerge de una relación de género a especie, considerando que se trata de un componente eminentemente operativo encargado de materializar las decisiones intergubernamentales, vinculando los procesos políticos con aquellos de carácter administrativo (Marando y Florestano, en Lynn y Vildavsky, 1999). Así, la esfera política del gobierno determinará en mayor o menor grado las acciones de la administración y ésta, a su vez, influirá de alguna forma en los procesos de decisión política.

De esta manera, los autores precitados identifican en la pág. 385 de su obra a las RIG como una figura de orden político, mientras que la GIG o AIG se desenvuelven en el plano estrictamente administrativo, distinción que si bien sirve para precisar conceptos, resulta un aspecto menor

frente a la necesidad de "...definir y analizar la función de puente de un administrador. Esta perspectiva supone que el sistema intergubernamental es una combinación de política y autoridad que funciona en una forma jerárquica de arriba abajo", afirmación con la que se está parcialmente de acuerdo, pues si bien la relación de autoridad funcional entre políticos y administradores resulta vertical, ésta se va diluyendo proporcionalmente al grado de ejecución de políticas multinivel.

Por su parte, Mandell (1993) señala que el análisis de las RIG se concentra en la identificación de los actores del sistema y de la forma en la que ellos se relacionan, mientras que la GIG permite comprender cómo y por qué se relacionan estos niveles y cómo podemos manejarlos dentro del sistema. En el mismo sentido, Agranoff (1993: 100) expresa que la gestión intergubernamental se vincula al conjunto de "...las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos, ya que la gestión es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto".

Las RIG se originan en la acción de responsables políticos de primer nivel con capacidad de concretar los límites del terreno de juego y el marco institucional que determina las reglas procedimentales, implicando la configuración del sistema político, las modificaciones al ordenamiento jurídico en sus niveles superiores –Constitución, estatutos y leyes orgánicas– y la configuración de los aspectos básicos de las políticas públicas, por un lado, o las que incluyen a responsables de primer y segundo nivel que desarrollan sus funciones dentro de los límites

fijados para los distintos ámbitos de acción pública con un contenido básicamente político, por otro. La GIG o RIG de “bajo nivel” involucra a políticos y/o técnicos y que no tienen como objetivo cambiar ningún aspecto fundamental de sistema político-administrativo, sino dar respuesta a problemas concretos ligados al funcionamiento cotidiano de las políticas y los programas públicos (López [Coord.], 2006).

En este contexto, la distinción de base entre las RIG y las AIG (administración intergubernamental) o GIG (gestión intergubernamental) parte de la vieja e irresuelta relación entre política y administración y entre los actores y funciones que se desarrollan en ambos campos de la acción estatal. A esto, Marando y Florestano (1999: 380) añaden dos factores diferenciadores:

- El primero se concentra en los aspectos gerenciales que dan cuerpo a las decisiones gubernamentales y que tienden puentes entre la política y la administración, enfocándose en cuatro aspectos fundamentales: “a) Una orientación a la solución de problemas que provee el contexto de la definición y la distinción de la AIG frente a la administración pública en general y las RIG en particular; b) La necesidad de considerar la combinación existente entre el enfoque normativo y el enfoque empírico para la resolución de problemas; c) La medida en que debieran alternarse o reformarse los sistemas administrativos y las políticas; y d) La combinación entre el análisis y la evaluación”.
- Mientras que desde la perspectiva del segundo, se entiende que la AIG implica un análisis de mayor alcance al aplicado en el estudio de las unidades gubernamentales (autónomas o de administración periférica, el paréntesis es nuestro), las agencias y el personal federal (o del nivel nacional, el paréntesis es nuestro). La AIG incluye la

elaboración de redes inter-organizacionales entre el sector público y el sector privado (los usuarios). Por lo tanto, la perspectiva de la AIG estimula un enfoque interdisciplinario más amplio para la solución de los problemas que el mero examen de las relaciones existentes entre las unidades gubernamentales.

En opinión de los autores pre-citados, la diferencia no solo se limita solo a una distinción de género (RIG) a especie (AIG), como se expresó inicialmente. Es también de fondo, dado que es posible vincular las RIG a un enfoque de *governabilidad*, es decir, más centrado en el gobierno y sus estructuras, mientras que la AIG estaría más relacionada a la noción de *gobernanza*, en la que el gobierno y su estructura juegan su rol en un nivel de mayor horizontalidad con otros actores tanto públicos como privados.

Sin embargo, más allá de esta distinción, se vislumbra también una base común que hace que ambas pasen a formar parte de un mismo ámbito de análisis centrado en la complejidad de una estructura pública plural:

- a. Un contexto multijurisdiccional para la toma de decisiones.
- b. Las diversas combinaciones posibles en el relacionamiento entre autoridades centrales y subordinados (la subordinación será más probable en la administración periférica y menos frecuente en las relaciones con niveles territoriales con cualidad gubernativa).
- c. La formación de redes personales y organizacionales.
- d. El uso tanto de enfoques gubernamentales y de otro tipo para la resolución de problemas.

De esto se extrae que toda aproximación a la realidad intergubernamental requerirá considerar, en mayor o menor grado, de ambos enfoques (RIG y AIG).

Cuadro N° 5

Algunas diferencias importantes entre la administración intergubernamental (AIG) y las relaciones intergubernamentales (RIG)	
AIG	RIG
Orientada hacia los problemas	Orientada hacia los procesos
Programática/pragmática	Teóricas/históricas
Profesional	Disciplinarias
Evaluación	Análisis
Nivel operativo	Nivel de políticas
Prescriptiva	Descriptivas
Táctica	Estratégicas
Reforma gubernamental	Organización gubernamental/relaciones

Fuente: Marando y Florestano (1999)

B. Las relaciones intragubernamentales o intraorganizativas

Que si bien no forman parte del objeto de análisis, están claramente vinculadas a la construcción de redes de conectores y mecanismos que posibilitan la vinculación entre poderes, órganos y/o reparticiones al interior de un mismo nivel de gobierno, es decir, dentro de un mismo subsistema organizativo público cuya cualidad gubernativa esté normativamente reconocida (Soria, 2004).

Se trata de un enfoque eminentemente organizacional, lo que no descarta la presencia de lo político, puesto que las relaciones entre órganos de gobierno no dejan de constituirse en arenas políticas dinámicas, en las que confluyen intereses de todo tipo, más bien relacionados con una visión organizativa de la gobernabilidad.

Su vinculación con los problemas territoriales bien puede producirse en el plano legislativo a partir de las cámaras de senadores o en virtud de la representación de los diputados territoriales (uninominales) y las agrupaciones de parlamentarios territorialmente organizados⁴², o en los procesos de relacionamiento interministerial dentro del ejecutivo.

Estos procesos se dan a tanto a nivel nacional como subnacional, principalmente en la formación de la voluntad de cada entidad pública con cualidad gubernativa formal, y sus efectos se extienden hacia todas las fases de la gestión multinivel de las políticas públicas.

No se abunda más sobre este tópico al exceder los alcances propuestos para la investigación, empero, algunos de sus elementos han sido empleados como referentes de acuerdo con las necesidades del estudio.

C. Sistema de RIG

La Real Academia de la Lengua Española otorga al término de 'sistema' dos acepciones: a) "Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí": y, b) "Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto".

A partir de estas definiciones generales, se entiende que todo sistema de RIG contiene los siguientes elementos: a) Componentes (unidades de gobierno/administración); b) Relaciones entre ellos (vínculos formales e informales); c) Una estructura (un esquema en que en el que se ubican los componentes y establecen relaciones); d) Unos objetivos que persigue el conjunto (coherencia, armonía); e) Un entorno (en el que se implanta el conjunto y al que afecta y por el que es afectado – sistema

⁴² En Bolivia denominadas "brigadas parlamentarias".

político/social); y f) Unos límites (que le permiten distinguirse de otros sistemas).

Siguiendo la teoría de sistemas, todo sistema se relaciona con otros, sea conformando subsistemas o haciéndose parte de sistemas mayores, todos inevitablemente interconectados. Se entiende así que el sistema de RIG es parte del sistema de gobierno de un Estado, y este a su vez, es parte de otros sistemas mayores, regionales, continentales y/o globales.

Bajo este entendimiento, pasaremos a desglosar la naturaleza, alcances y significación del concepto de 'sistema de RIG' describiendo sus modelos, su tipología y los mecanismos y/o instrumentos mediante los que se materializa, además de las dimensiones en las que se desarrolla y los enfoques desde los que es posible su abordaje.

3.1. Modelos de relacionamiento intergubernamental

Es evidente que todo intento de esquematización de realidades tan intrincadas como las relacionadas con la estructura y funcionamiento del gobierno y la administración pública en modelizaciones tan sencillas como útiles conlleva el riesgo de una simplificación excesiva, con el peligro de pasar por alto algunos elementos propios de la realidad del funcionamiento entre niveles estatales en sus distintas facetas, así por ejemplo, el número y tipos de entidades, número y variaciones de personal, los diferentes tipos de programas y funciones, los variados recursos fiscales, etc; no obstante, sobre la base de los elementos conceptuales antes descritos y el desarrollo teórico efectuado por Wright (1997), es posible identificar visual y teóricamente tres modelos generales basados a su vez en tres tipos genéricos de autoridad, a saber: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y autoridad traslapante o superpuesta (negociación).

Diseñada inicialmente para regímenes federales y complementada sobre la base de los aportes de varios autores, entre ellos Rodríguez (2003), ésta tipificación es, creemos, perfectamente aplicable tanto al estudio de Estados unitarios descentralizados (como lo fue el boliviano durante el periodo de la investigación) como federales, en los que se opera un notable volumen de interacciones entre instancias gubernativas con cualidad gubernativa formalmente reconocidas entre sí y entre éstas con aquellos entes administrativos con un cierto grado de autonomía decisional y ejecutiva.

Este esquema modélico se constituye en un referente teórico que puede ser útil para el análisis de una realidad que no suele presentarse en estados puros, manifestándose más bien bajo combinaciones y formas eclécticas diversas, como se colige de la clasificación adelante desglosada, basada en los tres modelos o tipos ideales de RIG desarrollados por Wright (1997).

3.1.1. Modelo de autoridad coordinada

Se caracteriza por presentar ciertos grados de independencia y autonomía entre por lo menos dos de los tres niveles gubernamentales que suelen presentarse en la mayor parte de los sistemas organizativos estatales.

En general, independientemente de la preponderancia de uno niveles sobre los otros, este modelo, al que se denomina "separado", se caracteriza, como bien señala Rodríguez (2003), por la existencia de distintas unidades de gobierno territorial caracterizados por gozar de:

- Legitimidad política propia;
- Con esferas de actuación propias, claramente delimitadas y mutuamente excluyentes;

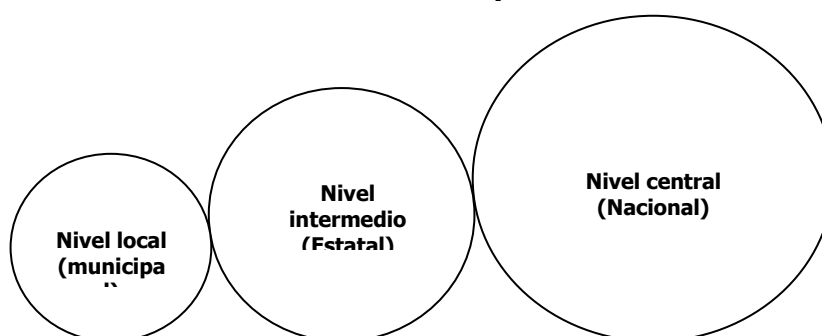
- Capaces de reclutar a su personal con absoluta autonomía y;
- Sostenidas con recursos propios.

Así, el modelo en su versión pura se presentaría en las estructuras estatales de tres niveles gubernativos separados, los que en abstracción podrían ser constitucionalmente equipotentes. Su valor es ante todo teórico o puramente modélico, pues es muy difícil que en los hechos se presente en sus formas más puras, aproximándose en los hechos hacia modelos de tres niveles territoriales en los que autoridad tiende a traslaparse.

Dentro de este modelo, las relaciones o puntos de inflexión entre niveles estarían determinados por la simple correlación de fuerzas y la determinación de áreas competenciales mutuamente excluyentes y constitucionalmente blindadas, donde la conflictividad tendería a resolverse, en los hechos, a favor del más fuerte, con el riesgo de caer en modelos de autoridad inclusiva (centralizadores).

Gráfico N° 2

Modelo de autoridad coordinada pura



Fuente: Rodríguez, 2003

Puede presentar dos variantes de acuerdo a la correlación de fuerzas que se presente entre dichos niveles, así, el modelo en el que predominan las relaciones entre el nivel nacional y los niveles intermedios bien podría denominarse como el modelo de autoridad coordinada nacional – intermedio e inclusiva intermedio local más difundido en los sistemas de tipo federal (ver gráfico N° 2), donde cada uno de estos dos niveles opera dentro de su respectiva esfera de autoridad, asfixiando el nivel local en el intermedio, en base a los cuatro factores básicos desarrollados en la llamada Regla de Dillon⁴³, vigente por mucho tiempo en los Estados Unidos (Wright, 1997):

- No hay derecho consuetudinario de autogobierno local;
- Las entidades locales son hijas del estado (nivel intermedio), sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales);
- Las localidades solo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos;
- Las localidades son “simples inquilinos, a merced de la voluntad de la legislatura”.

Esta dilución⁴⁴ del nivel local en el intermedio es predominante en los sistemas territoriales de corte federal, basada, sin discriminación geográfica, en preceptos análogos a los arriba descritos.

⁴³ “Que lleva el nombre del juez de Iowa John Dillon que la planteó en 1868, y que resume las relaciones de poder entre los estados y sus localidades, sometiendo a los distintos tipos de gobiernos locales existentes en USA a la legislación estatal” (Wright, 1997). En los Estados Unidos, la llamada “regla de Dillon” establece que los gobiernos locales no pueden reclamar facultades más allá de aquellas específicamente otorgadas por el poder legislativo del estado. Treinta y uno de los cincuenta estados de Estados Unidos siguen aplicando la “regla de Dillon” a todas sus municipalidades y ocho estados la aplican a algunos tipos de municipalidades pero no a todas (Richardson, Gough and Puentes 2003: 17, citados por Sellers, 2007). Esta regla fue desarrollada en el marco del proceso judicial entablado entre Clinton vs Cedar Rapids and the Missouri River Railroad (24 Iowa 455; 1868).

⁴⁴ Se trata, para algunos, de un franco proceso de estrangulación o fagocitación de los poderes locales en los estados federados.

En este sub modelo, la correlación de fuerzas y actores, es decir, el punto de tensión centro periferia se concentra en las relaciones entre el nivel nacional y los intermedios (estatales), manteniéndose al nivel local en una posición subordinada, escenario en el que se gestan niveles variables de conflictividad cuya complejidad tiende a ahondarse al involucrar arenas políticas y centros de poder de peso específico considerable frente a un poder central tradicionalmente poderoso.

Sin embargo, superadas tales dificultades⁴⁵, el sistema tendería en los hechos, a favorecer la generación de un mayor grado pluralismo político en la gestión estatal imponiendo equilibrios naturales antes que simplemente normativos, careciendo, sin embargo, del suficiente grado de equidad en las relaciones entre los niveles intermedios y los locales que bien pueden ser superadas a través del reconocimiento constitucional de un régimen de autonomía relativa en el nivel municipal.

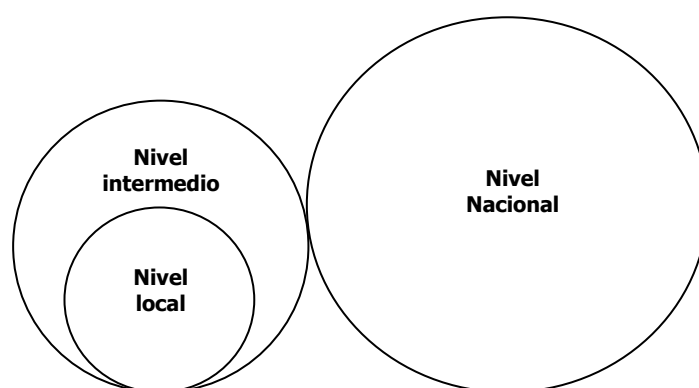
Esta gama de equilibrios resultan muy difíciles de lograr en un modelo de RIG que promueve el enfrentamiento directo de un poder municipal atomizado en múltiples entidades de gobierno local frente a un poder central con muchos mayores recursos políticos y económicos. La necesidad de un ente intermedio con capacidad para facilitar las relaciones RIG parece, en estas circunstancias, apremiante.

Esta variante surge de la combinación entre el modelo de autoridad inclusiva, específicamente en lo que a las relaciones entre los niveles intermedio y

⁴⁵ Expresados por varios autores, entre ellos Finot, se sostiene que para evitar este estado temporal de fuertes tensiones, identificó acertadamente la necesidad de fortalecer previamente en Bolivia los niveles locales antes de otorgar poderes políticos a entes intermedios que pudieran conflictuar al nivel nacional y ahogar a los nacientes poderes locales, medida que, a decir de otros autores, se ha producido en el caso boliviano con resultados exitosos, correspondiendo ahora volcar la mirada hacia los niveles intermedios en la perspectiva de lograr un sistema de RIG de tres niveles con constitucionalmente equipotentes.

local, con el modelo de autoridad coordinada que prima en las relaciones entre el nivel nacional y el intermedio.

Gráfico Nº 3
Modelo de autoridad coordinada nacional/intermedio



Fuente: Wright, 1997:105

Otra variante del modelo de autoridad coordinada pura, además del de corte estrictamente federal descrito por Wright, se presenta en las estructuras organizativas públicas con predominancia de las relaciones entre el nivel nacional y los niveles municipales, modelo al que denominaremos de autoridad combinada coordinada nacional – local e inclusiva nacional – intermedio (ver gráfico 3), vigente esencialmente en los países unitarios municipalizados, es decir, aquellos que han optado por descentralizarse hacia los niveles locales, manteniendo un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional bajo lógicas delegativas, introduciendo, como ya se expresó, una forma de relacionamiento excesivamente asimétrica entre centros de poder local altamente dispersos e incluso enfrentados a un poder central que concentra en su aparato los recursos y decisiones de mayor trascendencia nacional.

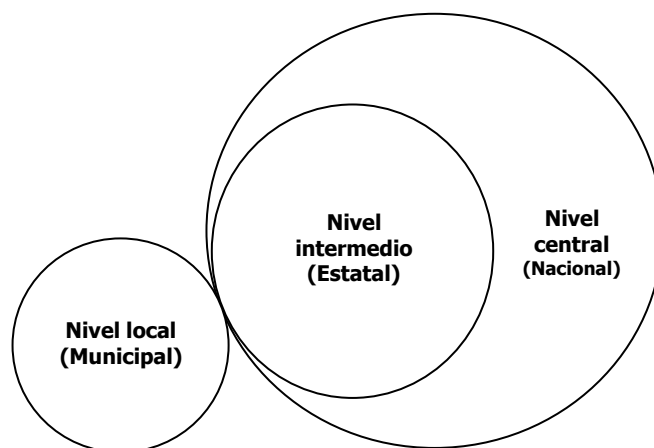
Así, este modelo tiende a constituirse, en una gran parte de los casos, en una ficción normativa que otorga a los gobiernos locales una suerte de autonomía relativa, manteniendo el poder real de decisión sobre la mayor parte de los recursos públicos y políticos en el poder central y sus agencias desconcentradas. Esto explica en parte la emergencia de fenómenos relacionados al asociacionismo municipal en países donde éste modelo prevalece como un mecanismo de representación casi gremial que responde a la necesidad de horizontalizar las relaciones intergubernativas para defender con mayor eficacia los intereses de los gobiernos locales frente al gobierno central.

De la misma forma, en esta variante las relaciones entre el nivel nacional y los poderes locales se mantiene en el modelo de autoridad coordinada, empero, las relaciones entre el nivel nacional y el intermedio se desarrollan bajo los parámetros del modelo de autoridad inclusiva, constituyéndose éste último en un mero brazo operativo desconcentrado del nivel central en sus relaciones con las municipalidades.

Este modelo es el que mejor se adecua, con las matizaciones necesarias, a la descripción del caso boliviano, en cuyo estudio se profundizará en el desarrollo en los apartados correspondientes.

Gráfico N° 4

Modelo combinado de autoridad coordinada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio



Fuente: elaboración propia

3.1.2. Modelo de autoridad inclusiva

Caracterizado por el predominio del principio de jerarquía, por las relaciones de autoridad verticales entre dos o más niveles con cualidad gubernativa. Este modelo se caracteriza por la presencia de una instancia dominante – típicamente la administración central– de la que los restantes actores serían meros agentes operativos (las unidades territoriales de nivel inferior). Las órdenes son descendentes y las decisiones se toman desde la cúspide decisional. Este modelo puede ligarse al principio de jerarquía y a los sistemas políticos autoritarios y/o centralizados (Rodríguez, 2003).

Este modelo, al que Wright denomina “de autoridad absoluta”, se cimienta en tres premisas. La primera de ellas establece que los gobiernos estatales y locales (en general los gobiernos o niveles territoriales subnacionales) dependen totalmente de las decisiones de alcance nacional definidas por el gobierno central, por poderosos intereses económicos o por alguna

combinación de ambos. La segunda, que las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes, han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Y, finalmente, la tercera premisa considera que las funciones desempeñadas antes por estos órganos, convertidos hoy en reliquias, se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado (Wright, 1997).

A partir de lo descrito, es posible identificar dos subtipos de este modelo, a saber:

A. *Modelo de autoridad inclusiva "de desplazamiento en cadena unilineal"*

Se presenta bajo una estructura organizativa estatal vertical por estratos o niveles claramente definidos, en el que las decisiones discurren de arriba hacia abajo pasando necesariamente de un nivel a otro, a manera de eslabones de una cadena de mando que permite la movilización del poder del centro hacia la periferia, caracterizado por niveles de gobierno con espacios de gestión propios constitucionalmente blindados.

En este modelo, el nivel de gobierno intermedio hace las veces de cadena de transmisión o bisagra entre los niveles nacional y local, sin perder su propio espacio de maniobra, esto quiere decir, que las decisiones del nivel central dirigidas a los gobiernos municipales pasan necesariamente por la intervención del nivel intermedio, el cual actúa como un espacio de encuentro entre las particularidades locales con demandas concretas y la visión de desarrollo general proveniente del gobierno nacional.

Esto no niega la posibilidad de que existan políticas o decisiones que se bilateralicen, estableciendo relaciones directas solo entre el central y el

intermedio, entre éste y el local, o entre el nacional y éste último. Por supuesto que esto operaría o debería operar en este modelo de manera excepcional, pues si su frecuencia fuese considerable se estaría ante un tipo mixto o ante una franca transición al subtipo de autoridad inclusiva “en cadena multilineal”, del cual se hablará más adelante.

Por otra parte, en su funcionamiento, pueden presentarse dos efectos directos para la gestión de las políticas, a saber:

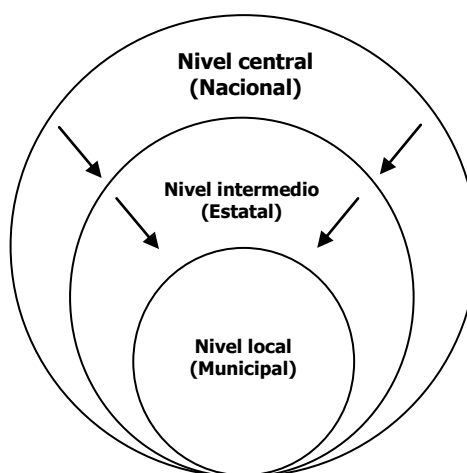
- i. Las políticas adquieren configuraciones distintas a las inicialmente planteadas por el agente emisor de la decisión primaria, pues es en el proceso de transmisión efectuado por el agente de engarce (nivel intermedio de gobierno) que se efectúan ajustes bajo diferentes motivaciones: a) Para adaptar las políticas gestadas desde un nivel al que se considera lejano a la realidad local y mantener, al mismo tiempo, niveles aceptables de homogeneidad en las políticas; y b) Para generar beneficios directos o colaterales al nivel intermediario, el cual, como se tiene dicho, goza también de un espacio propio de gestión y uno intereses particulares que bien pueden buscar rédito en las acciones de intermediación que se les asigne en el proceso.
- ii. El incremento de costos, pues al incluir a un actor intermedio que no es precisamente el ejecutor de las políticas o el prestador del servicio, el proceso de gestión se encarece y esto puede además redundar en la calidad y en la generación del valor público, esto considerando que en la mayor parte de los casos, los presupuestos estatales tienden a mantenerse en los mínimos imprescindibles por lo que cualquier incremento podría verse reflejado en el producto final, lo que por supuesto no es necesariamente visto como positivo por el ciudadano.

iii. Como se visualiza en el gráfico N° 5, en este sub-modelo el nivel intermedio fagocita al municipal subsumiéndose a su vez en el nacional, produciéndose así un proceso de dilución escalonada de los poderes subnacionales, con notable detrimento del nivel municipal.

Con todo, en su versión más virtuosa, este subtipo tiende a lograr los equilibrios necesarios para mantener un nivel relativo de pluralidad en la gestión de las políticas públicas sin que ello implique dispersión o una desigualdad interterritorial exacerbada, pero está claro que se trata de una versión con una clara tendencia centralista y que como en toda intervención humana, lleva implícitos unos determinados riesgos.

Gráfico N° 5

Sub-modelo de autoridad inclusiva de desplazamiento "en cadena unilineal"



Fuente: Wright, 1997, con algunas modificaciones propias.

B. Modelo de autoridad inclusiva “de desplazamiento multilíneal”

En este subtipo, la excepción planteada para el caso del modelo en cadena unilíneal, se convierte en la regla, esto es que la aplicación de la bilateralidad en las negociaciones entre los diferentes nodos gubernativos del sistema amplía sus posibilidades y puede producirse en todas las direcciones y sin la intervención de intermediarios.

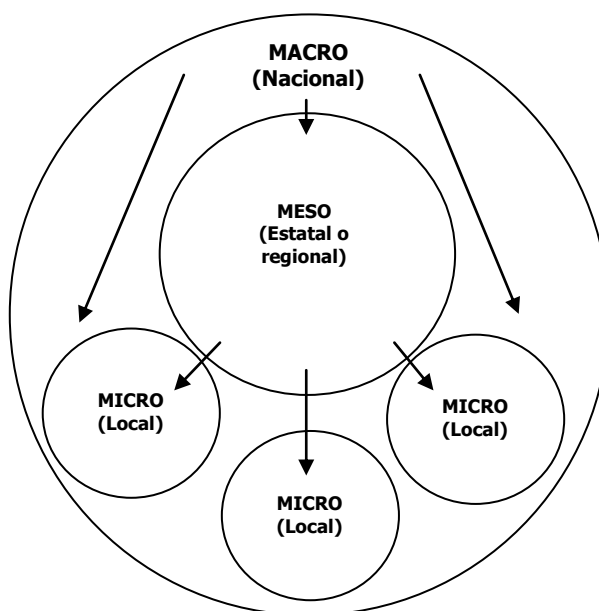
Así, si en el submodelo de autoridad inclusiva unilíneal las decisiones y los recursos de poder descienden en línea directa hacia al nivel local pasando por el intermedio, en este submodelo tales elementos se disparan desde el centro en todas direcciones de acuerdo al mandato del nivel nacional que mantiene el control, esto implica que el nivel denominado intermedio pierde su rol de intermediación y por razones de escala adquiere las características de un nivel de tipo meso entre el macro (nacional) y el micro (local).

Puede presentarse en los siguientes escenarios posibles: a) Las relaciones no se producen ya “por niveles” sino por gobiernos concretos, esto quiere decir que bilateralidad y multidireccionalidad en las relaciones intergubernamentales se convierten en la regla posibilitando ciertamente un mayor grado de acercamiento a las realidades particulares de cada una de las unidades de gobierno sin distinción de dimensión o naturaleza, sin embargo, este bilateralismo no resulta del todo ventajoso para las unidades más pequeñas, es decir, los municipios entre los cuales coexisten algunos poderosos, generalmente los menos, y otros pequeños y de muy escaso poder político, generalmente los más, lo que lleva a una marcada asimetría en desventaja del nivel municipal que termina en los hechos subsumido por las unidades de gobierno mayores, produciéndose a la larga mayores posibilidades de predominio amplio del nivel central

en las decisiones de políticas frente a las que las unidades subnacionales tienden a asociarse para formar cuerpos que negocien en mejores condiciones las RIG (mancomunidades, hermanamientos, foros, etc.); y b) Por otra parte, puede que lo que se gane en pluralidad y cercanía desde el centro a los problemas subnacionales se pierda en coordinación y aplicación armónica de las políticas, pues aunque se produzca el predominio central, éste puede no contar con las capacidades necesarias para mantener el control a la gestión de las políticas en un escenario de excesivo pluralismo en el que se tiene que negociar con demasiados interlocutores, por lo que se hace necesarios mecanismos eficientes de RIG para mantener la estructura.

Gráfico N° 6

Sub-modelo de autoridad inclusiva de desplazamiento “en cadena multilínea”



Fuente: Elaboración propia.

Debe considerarse que el modelo de autoridad inclusiva responde, en general, a los arreglos formalmente unitarios, en los que existe un solo centro de gobierno formalmente y materialmente reconocido como tal, con niveles organizativos con niveles relativos de autoadministración (descentralización) pero que en ningún momento pone en cuestión la autoridad nacional en todos los ámbitos de la gestión pública.

Finalmente, como se tiene expresado, tanto los modelos desarrollados por Wright, 1997 como los submodelos previamente desglosados no son más que simplificaciones abstractas que si bien puede ser útiles para lograr una aproximación sistemática al objeto de estudio, por lo general no se presentan en la realidad en sus estados puros ni mucho menos, siendo lo más frecuente encontrar en los casos de estudio elementos de unos y otros modelos y subtipos.

3.1.3. Modelo de autoridad traslapada

El modelo superpuesto, interdependiente o de autoridad traslapada, se identificaría con la existencia de unidades de gobierno con importante capacidad de actuación y autoorganización autónoma y, lo que es más importante, la existencia de esferas de actuación pública que no son mutuamente excluyentes, separadas, propias, sino compartidas, desarrollándose en espacios o ámbitos materiales de acción gubernativa más o menos amplios en los que las competencias de cada nivel de gobierno pueden y en algunos casos deben ser concurrentemente ejercidas.

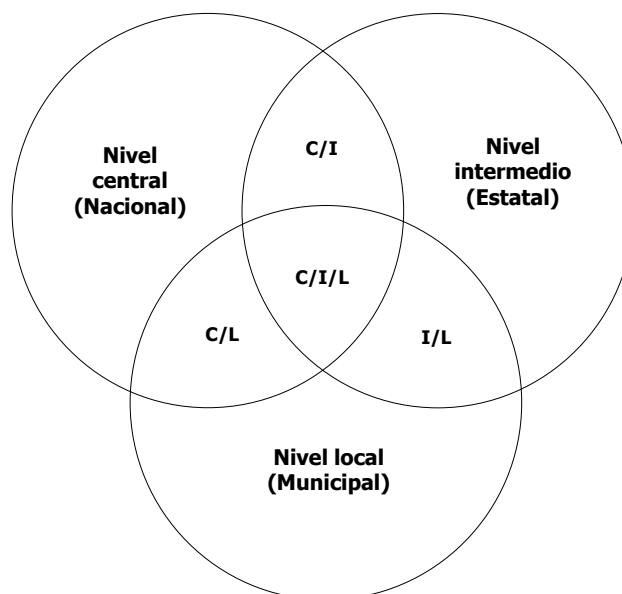
La financiación se hace en parte con recursos propios, pero también en buena medida con subvenciones que se reciben de otros niveles de gobierno; hay mayor movilidad del personal público entre los distintos niveles que en el modelo separado y existen lugares de negociación y

resolución de conflictos distintos de las instancias judiciales (Comités, consejos, etc.) lo que impone la necesidad del consenso como base de las RIG.

La equipotencia constitucional y la horizontalidad de las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales, propias de este modelo, es aún objeto de debate en tanto se considera que en una mayor o menor medida las entidades subnacionales no deben, en caso de conflicto competencial, subordinarse de manera directa a las nacionales para preservar un cierto nivel de coherencia y unidad de la gestión estatal, sino que son resueltos primero por mecanismos de consenso y acuerdo (relaciones intergubernamentales) y en caso de persistencia del conflicto, mediante la intervención de terceros imparciales, generalmente la judicatura. Así, la crítica al principio de subordinación jerárquica que caracteriza a los Estados unitarios es superada en la medida que si bien se admite la existencia de un principio de subordinación necesario para el funcionamiento del aparato público, éste no se presenta como un deber de obediencia jerárquica de un nivel a otro, si no como un principio general de obediencia a la norma y a los fallos y resoluciones de las instancias de resolución de controversias interterritoriales, esto solo ante la imposibilidad de solucionarlas por vía de la negociación intergubernamental.

Gráfico N° 7

Modelo de autoridad traslapada



Fuente: Wright, 1997

Ahora bien, este modelo al que por sus virtudes y amplitud parecen asimilarse al menos parcialmente la mayor parte de los arreglos estatales de carácter compuesto, presenta también las complejidades propias de las estructuras multiorganizativas con elevados grados de pluralidad, cuyo funcionamiento se desarrolla en espacios menos definidos, con límites competenciales más difusos y con una mayor predisposición de las unidades gubernativas que componen el sistema a para desarrollar una gestión concurrente, con el lógico incremento de las RIG.

3.2. Tipos de relacionamiento intergubernamental

En el marco de los modelos desarrollados, las RIG adquieren diferentes matices de acuerdo al contexto en el que se desarrollan y la predisposición de las subunidades de gobierno para interactuar, en este marco, se juntan los componentes formales/estructurales de las RIG con los componentes

informales de las cotidianidad administrativa estatal, por lo que es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de gobierno de uno o distintos niveles, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación real, como por ejemplo la representación política regional al interior de los poderes del Estado central (Cabrero y García, 2001).

Volcando la atención a los factores formales/estructurales, se observa, por ejemplo, que la representación territorial ante el legislativo nacional se determina de acuerdo al sistema de organización política. En los sistemas bicamerales la representación territorial se plasma en la composición de la cámara alta o Senado, mientras que en los sistemas de cámara única, a los diputados territoriales, en algunos casos denominados uninominales y en otros provinciales. En Bolivia, la representación territorial subnacional ante el legislativo se materializa, al menos nominalmente, a través de la elección de los senadores (representantes departamentales) y los diputados uninominales (representantes de circunscripciones territoriales).

Se trata de un caso especial, por cuanto se trata de un sistema de representación en el legislativo con un senado de “cualificación legislativa” que combina: a) Una estructura bicameral con senadores electos por circunscripción territorial departamental pero en lista plurinomial conjuntamente el Presidente, lo que le resta representatividad y vinculación de los senadores con el electorado de su circunscripción; y b) La representación de diputados uninominales también de tipo territorial pero elegidos mediante listas propias, lo que si vincula la representación con el electorado de la circunscripción de la que se trate.

Sobre este último punto se profundizará más adelante, donde se tocan temas relacionados con los grados de intervención e influencia de los gobiernos subnacionales en las determinaciones de los poderes del gobierno

central, es decir, lo que muchos autores denominan como "federalización del centro"⁴⁶.

Dejando momentáneamente de lado este punto, se observa que en términos generales el concepto de RIG puede ser abordado desde al menos tres perspectivas básicas y que a su vez determinan también tres tipologías diferentes: a) La primera, a la que denominaremos estructural, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno formal de acuerdo a las prescripciones constitucionales; b) La segunda perspectiva se configura a partir del análisis del proceso de gestión de las políticas; y, finalmente, c) Finalmente, la tercera centra su atención en el comportamiento de los actores en el desarrollo de las RIG, dimensiones que se desglosan por separado en los siguientes acápite.

3.2.1. Las RIG desde la perspectiva estructural

Que involucren entidades políticas con cierta autonomía y el reconocimiento formal de una cualidad gubernativa concreta. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. Pensamos aquí por ejemplo en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (*v.g.* un estado, una región, etc.), entre ésta y las instancias locales (*v.g.* un municipio) o entre la primera y la última. Esta dimensión incluye también los intercambios que se producen entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado, municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucren a entidades subnacionales, locales, etc. (Méndez, en Wright, 1997).

⁴⁶ A las que Cameron (2001) denomina como "RIG intrajurisdiccionales"

Desde esta perspectiva se identifican dos tipos básicos de RIG:

A. Relaciones intergubernamentales horizontales

Son las que se producen entre instancias de gobierno de un mismo nivel constitucional (poderes de gobierno local o regional entre sí, por ejemplo) razón por la que adquieren el denominativo de *horizontales*.

A este nivel pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación (mancomunidades municipales y provinciales por ejemplo), relaciones de conflicto (límites, de competencia, económicos, etc.) y, lo que es peor, un status de quiebre relacional que en caso extremo puede declinar en una situación de descoordinación y/o incomunicación, con la consiguiente imposibilidad de lograr acuerdos y consensos que posibiliten un eficiente funcionamiento del aparato estatal.

B. Relaciones intergubernamentales verticales

Las relaciones intergubernamentales de tipo vertical se producen entre instancias de gobierno de niveles diferenciados o agencias gubernamentales pertenecientes a distintos niveles administrativos, así, este tipo de RIG pueden presentarse entre el gobierno central y los gobiernos intermedios (provincias/departamentos/regiones), entre estos y los gobiernos locales (municipalidades) o, finalmente, entre los poderes locales y el nivel gubernamental central.

Cabe resaltar que la noción de verticalidad aquí aludida opera solo en un sentido espacial y está determinada por la magnitud o dimensión de la jurisdicción territorial de cada instancia de gobierno, sin hacer referencia a tipo alguno de jerarquía o subordinación.

Las relaciones intergubernamentales de tipo vertical se exteriorizan, en la generalidad de los casos, de dos maneras: a) *En línea ascendente*, cuando por ejemplo se discute la representación política de los gobiernos subnacionales de jurisdicción menor ante los de jurisdicción mayor o se negocian asuntos presupuestarios. En esta perspectiva, los gobiernos municipales buscarán algún tipo de representación política ante los gobiernos intermedios y estos ante el Gobierno Central, negociando al mismo tiempo mejores condiciones presupuestarias; b) *En línea descendente*, cuando la iniciativa nace de los órganos de jurisdicción mayor hacia los de jurisdicción menor y que están relacionadas, por lo general, con el control, sea político o de gestión o la imposición de determinadas políticas nacionales.

Desde la perspectiva estructura clásica, Cameron (2001) plantea una otra tipología de relacionamiento intergubernativo, identificando cuatro categorías:

a) *Las RIG intrajurisdiccionales, en las que las instituciones del centro están 'federalizadas', esto es, conformadas con una elevada representación subnacional, por ejemplo, el caso de las cámaras legislativas subnacionales (Senados);*

Evidentemente, en este caso una instancia de jurisdicción nacional como es el senado, se nutre de las visiones de los territorios y cualifica las decisiones desde una perspectiva plural territorial.

- b) Las RIG interjurisdiccionales, que se caracterizan por la naturaleza de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales y entre los gobiernos regionales entre sí;*

Son las típicas RIG previstas en los términos de la modelización efectuada por Wrigth (1997), enfatizando en las interacciones entre los niveles de gobierno y sus instancias.

- c) Las RIG y el poder judicial, en las que recurrir a los tribunales se convierte en una continuación de las RIG en otro terreno;*

No hay que reducir en este caso el análisis a las posibles relaciones que pudieran emerger entre poderes u órganos judiciales de diferentes niveles territoriales, lo que nos llevaría al limitado plano de la cooperación judicial que es meramente procesal, sino a la importancia de las autoridades judiciales para la discusión y, en su caso, la resolución de los asuntos territoriales más relevantes para un Estado. No es raro entonces que gran parte del desarrollo del federalismo estadounidense, solo para tomar un ejemplo, se hay visto influenciado por sentencias de la Suprema Corte.

- d) Las RIG internacionales y de otro clase, en las que intervienen organizaciones internacionales cuasi gubernamentales, estructuras políticas de distintos niveles que trascienden los parámetros de los Estados y formas autóctonas de autogobierno. Aquí aplican, por ejemplo, los debates respecto de las relaciones entre la Unión Europea y los entes subnacionales de los Estados miembros;*

Los procesos de internacionalización, en el marco mayor de la globalización, llevan implícito un inevitable reacomodo de las fuerzas

políticas tanto al interior como al exterior de los Estados, en el primer caso, a través de los cambios en las relaciones de las unidades subnacionales de gobierno con los entes internacionales debido precisamente al vaciamiento de parte de la soberanía delegada a éste y, en el segundo, mediante los procesos de generación de nuevos espacios de debate ampliado a partir de la cesión de fracciones de las soberanías estatales en favor de un constructo político mayor, cuya naturaleza estará definida de acuerdo al nivel de influencia que se le otorgue hacia dentro de los países que lo conforman y el grado de influencia que ejerza en el contexto de las relaciones internacionales.

Con todo, la influencia de este proceso, que en todo caso sería objeto de las disciplinas relacionadas con las relaciones internacionales, tiene repercusiones determinantes en las relaciones políticas internas de los Estados y en todas las esferas de la vida social, incluyendo, como no podía ser de otra manera, a las de carácter político territorial.

3.2.2. Las RIG desde la perspectiva de la gestión de políticas

En el marco de los modelos identificados por Wright (1997) y Cabrero y Zabaleta (2009), se esboza una tipología de las formas o configuraciones que pueden adoptar las RIG en atención a la “práctica” de la gestión de políticas públicas, de acuerdo a la clasificación de enfoques descrita en el anterior subtítulo, considerando dos variables: a) El nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas; y b) El nivel de coordinación en las RIG. En este caso, los autores precitados no distinguen claramente entre los conceptos de coordinación y cooperación (diferenciación ya establecida) optando por utilizar el término de ‘coordinación’ indistintamente, inclinándose

en unos casos hacia un carácter más modulador que regulador (coordinación) y en otros, enfatizando en el carácter colaborativo simétrico entre pares gubernamentales (cooperación), algo muy común en la tradición administrativa latinoamericana.

Dicho esto y para efectos de nuestro estudio, entendemos que las RIG se constituyen en el referente general que se materializa mediante mecanismos concretos de coordinación y cooperación.

En el siguiente esquema, Cabrero y Zabaleta (2009) visibilizan los escenarios de posible emergencia a partir de la relación entre las variables de “Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas” y “Nivel de coordinación en las RIG”, identificando los cuatro cuadrantes mediante una escala binaria de mensura entre alto y bajo, confirmando la relación inversamente proporcional que subsiste en las siguientes fórmulas: a) A mayor descentralización de las decisiones, mayor dispersión de los recursos y, por lo mismo, mayor necesidad de mecanismos de RIG que re-integren los componentes de las políticas públicas; y, b) Viceversa, a menor descentralización, menor necesidad de RIG, puesto que en este escenario, la dispersión de los recursos, lo que es lo mismo, la vertebración territorial de las tareas de gobierno, es mejor gestionada mediante mecanismos de centralización jerárquica”.

Gráfico N° 8

Configuración de la interacción gubernamental en las políticas

		<i>Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas</i>	
		ALTO	BAJO
<i>Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)</i>	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante- receptor	Gobierno multinivel

Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

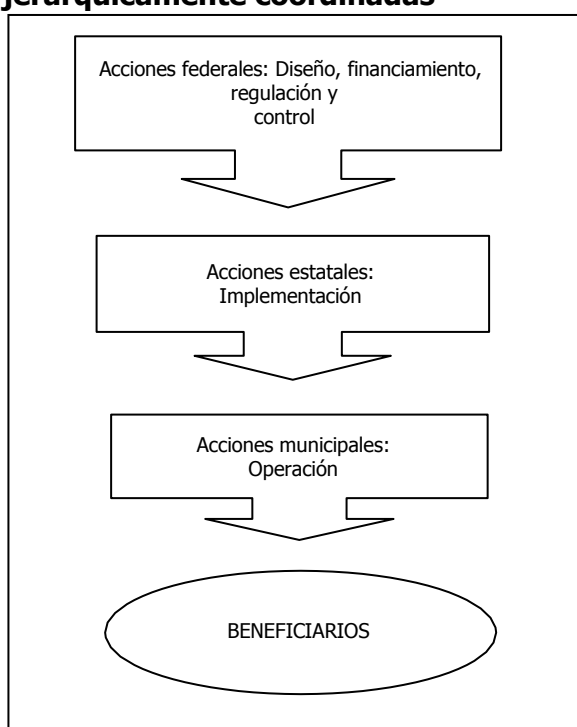
Así, considerando las relaciones entre las dos variables consideradas en el anterior gráfico, es posible identificar cuatro configuraciones posibles en la génesis y gestión de políticas públicas intergubernamentales⁴⁷:

⁴⁷ Nótese que en este caso no hablamos de modelos, término reservado para la modelización general de las RIG extractada de Wrigth (1997)

A. RIG basadas en la coordinación jerárquica

Un nivel alto de centralización en el diseño de las políticas frente a un nivel bajo de RIG.

Gráfico N° 9
**Políticas intergubernamentales
 jerárquicamente coordinadas**



Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

Esta configuración es propia de escenarios de alta centralización, en los que las RIG se hacen menos necesarias y, por lo mismo, no encuentran razón de ser para su desarrollo (Estados unitarios centralizados clásicos).

Esta primera tipología guarda directa relación con el modelo de autoridad inclusiva y sus dos subtipos o submodelos, pues en todos estos casos el común denominador se concentra en el predominio del nivel central del

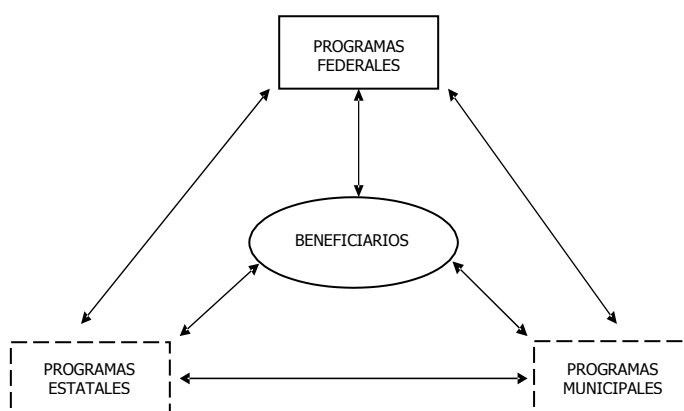
Estado sobre los niveles subnacionales de gobierno, estableciéndose una estructura de vertebración funcional y territorial del funcionamiento estatal de carácter lineal descendente, basado en mecanismos jerárquicos antes que en mecanismos de RIG basadas en el reconocimiento de subunidades de gobierno con ámbitos competenciales propios y con los cuales es posible entablar procesos de cooperación y coordinación, base de un sistema de RIG predominante principalmente en arreglos estatales de mayor pluralidad territorial.

B. Coordinación donante-receptor

Un nivel alto de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel alto de RIG.

Gráfico N° 10

Políticas intergubernamentales donante-receptor



Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

En este tipo, a pesar de mantenerse un nivel de alta centralización en las decisiones de política, paralelamente se establece o propicia escenarios tendientes a una fuerte interacción entre niveles de gobierno. Podría

presentarse en configuraciones compatibles con el llamado *federalismo de ejecución*, en el que las decisiones se toman en el centro, pero la ejecución es delegada a los niveles subnacionales, por ende, se patentiza la necesidad de un sistema de RIG que movilice eficientemente conjunto de decisiones y recursos públicos necesarios para la gestión de las políticas y servicios en concreto (estados unitarios descentralizados).

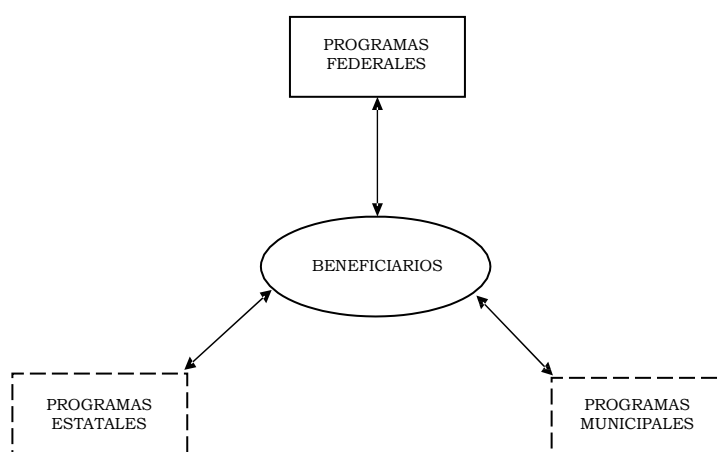
En este escenario emerge un mayor nivel de pluralidad político/territorial (varios niveles de gobierno con ámbitos decisionales propios) y surge en consecuencia, una mayor necesidad de mecanismos de relacionamiento intergubernamental, principalmente en el ámbito fiscal, pues se produce una mayor circulación de recursos financieros sea mediante transferencias directas (condicionadas o en bloque) o mediante la ejecución concurrente de proyectos. Se establece así un marco de relaciones intergubernativas tendencialmente asimétricas, con predominancia variable del nivel titular de los recursos (mayormente el central) en relación al ámbito de autogestión de las instancias o niveles receptores de los recursos transferidos.

Por otra parte, es necesario considerar que las relaciones donante-receptor son frecuentes tanto en arreglos estatales estructuralmente unitarios como federales, pues las condicionalidades para las transferencias son un mecanismo eficiente para lograr, desde el centro, cambios y guardar un nivel necesario de homogeneidad en las políticas, principalmente en aquellas de alta sensibilidad social y que involucran los derechos económicos y sociales más básicos.

C. Dispersión

Un nivel bajo de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel bajo de RIG.

Gráfico N° 11
Políticas intergubernamentales dispersas



Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

Se trata del escenario con mayor disfuncionalidad, pues alude a una estructura estatal descentralizada poco integrada y, por lo mismo, ineficiente en la gestión de las políticas. Se trata quizás de la configuración más negativa para las iniciativas descentralizadoras, que si bien toman en cuenta las demandas de pluralidad y democratización, descuidan el aspecto más sustancial de la razón de ser del Estado: la eficiencia en las políticas y servicios públicos.

Ahora bien, esta situación hipotética de ineficiencia por desconexión de las partes entre sí y de éstas con el todo (centros de poder o nodos administrativos estatales) puede presentarse en cualquier Estado,

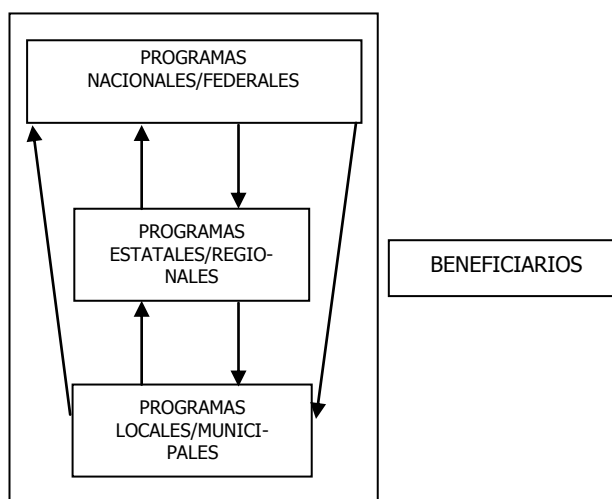
independientemente de su modelo de estructura territorial. Así, estos riesgos de centrifugación ineficiente o desintegrativa son gestionados en los arreglos formalmente unitarios o de Estado simple mediante los ya mentados mecanismos basados en la jerarquía o predominio institucionalizado de la autoridad incontestada del nivel central; mientras que en los Estados unitarios constitucionalmente descentralizados y en aquellos de carácter federal, tal objetivo se logra mediante los mecanismos de RIG que son sustancialmente distintos y más acordes con la realidad plural de las estructuras estatales en las que se desarrollan.

D. Gobierno multinivel

Un nivel bajo de centralización en el diseño de las políticas frente un nivel alto de RIG.

Gráfico N° 12

Políticas multinivel intergubernamentales



Fuente: Cabrero y Zabaleta (2009)

Es el escenario de descentralización más funcional, puesto que combina los beneficios políticos y sociales de la descentralización con una alta distribución de competencias y mecanismos de RIG efectivos para integrar la dispersión inicial inherente a las fases iniciales de todo proceso de redistribución del poder en el territorio en el que emerge una mayor pluralidad de actores en el juego político (equilibrio centrífugo/centrípeto). En este juego de RIG, las decisiones y los recursos tienen un mayor espacio de movilidad, pues incluso en aquellos arreglos estatales con niveles de gobierno que gozan de espacios competenciales blindados, existe un marco normativo y organizacional que estimula un mayor diálogo interjurisdiccional, esto es, un sistema de RIG eficiente.

3.2.3. Las RIG desde la perspectiva del comportamiento e intereses de los actores

Fritschler y Segal (1972), centrados en el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones y resolución de conflictos, construyen una tipología de las formas de relacionamiento intergubernamental posibles en diversos escenarios, diseñando un esquema de cuatro tipos básicos, a saber: a) La articulación del proceso de políticas (*Joint policymaking*), b) La acomodación mutua (*Mutual accommodation*), c) El conflicto constructivo (*Innovative conflict*) y d) El conflicto desintegrativo (*Desintegrative conflict*).

Cada uno de ellos con cinco factores que adquieren configuraciones especiales de acuerdo a la forma de relacionamiento intergubernamental de que se trate: los actores y la actitud que estos adopten, los niveles del proceso decisorio, el marco de la participación, el carácter de las negociaciones y la naturaleza de las directrices administrativas.

A. La articulación del proceso de políticas (Joint policymaking)

En el primer caso, el juego de articulación de políticas o *joint policymaking*, el proceso gestión pública tiende a desarrollarse rutinariamente de manera cordial y amistosa entre actores vinculados por ligas funcionales/jerárquicas, donde predominan el entendimiento y la aceptación de las reglas de juego y las determinaciones se producen de arriba hacia abajo sin cuestionamiento alguno, todo en el marco de las estructuras organizativas propias (los *bureaus* o dependencias del subsistema organizacional de que se trate).

Se configura así una estructura estatal centralizada y sin grandes tensiones entre el centro y las delegaciones administrativas situadas en la periferia territorial, al igual que con las tendencias nacionalistas que pudieran existir. De esta forma, las directrices de política discurren sin mayores contratiempos en base al principio de jerarquía, sin cuestionamientos ante una autoridad nacional incontestada.

B. La acomodación mutua (mutual accommodation)

La acomodación mutua o *mutual accommodation* se produce en situaciones de cierta conflictividad, donde la actitud de los actores (en este caso niveles de gobierno) pasa de una situación de aceptación directa e incondicional de unos a las decisiones de los otros, a un contexto de cuestionamientos frontales en un plano de la competencia abierta, donde cada cual pugna por intereses propios. En este caso, las reglas de juego son aceptadas y la actitud de los actores tiende hacia una flexibilización suficiente para permitir un acomodamiento viabilizador de los pactos, en cuyo proceso con frecuencia se sobrepasan los límites de la estructura organizativa propia del subsistema para desarrollarse en

escenarios ampliados con la intervención de facilitadores provenientes de otros subsistemas (grupos especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales, etc.).

En estas circunstancias se presentan situaciones de conflicto de intensidad variable, pero la tónica del proceso se caracteriza por la predisposición de los actores para buscar salidas posibles sin cuestionar las reglas de juego.

C. El conflicto constructivo (*innovative conflict*)

A medida que la contraposición de intereses se acentúa, podría surgir un escenario de conflicto constructivo (*innovative conflict*) donde la actitud de los actores se torna defensiva y se produce un cuestionamiento abierto a las reglas de juego que pasan a ser objeto de manipulación por las partes, cuya actitud es menos flexible y aunque el logro de pactos se hace más dificultoso, el talante negociador vigente hace previsible la construcción de alternativas. En este nivel de conflictividad interviene un universo mayor de facilitadores tanto internos internos y externos (niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales, agentes del gobierno central, etc.), lo que provoca que los procesos sean en sí mucho más complejos en todos los sentidos.

Este escenario deviene de la agudización del conflicto, con fuertes dudas respecto de la eficiencia de las estructuras y las reglas de juego para promover salidas pactadas y sin desconocerlas del todo, promueven salidas de última *ratio*, recurriendo incluso a las urnas para que sea el electorado el que determine la situación.

D. El conflicto desintegrativo (*desintegrative conflict*)

Finalmente, un escenario de conflicto desintegrativo o *desintegrative conflict* podría presentarse en casos de contradicción manifiesta, con actores hostiles y posiciones irreductibles, en este caso la imposibilidad del pacto surge del congelamiento del diálogo y con tendencias a la ruptura total, lo que exige la intervención de muchos más actores al ponerse en riesgo el funcionamiento del propio sistema (niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales y delegaciones, actores políticos locales, incluso las propias cortes judiciales).

Se trata de una situación límite en la que los actores se encuentran parapetados en sus posiciones y las instituciones se ven limitadas para lograr acuerdos o cuando menos acercar a los discordes, procurando gestionar la desintegración del sistema de la manera más pacíficamente posible, recurriendo a salidas heroicas (políticas, judiciales o electorales) para evitar la violencia. En este contexto, pongamos los siguientes ejemplos: a) El proceso de desintegración pacífica más reciente lo tenemos en la secesión de la ex – Checoslovaquia lograda mediante acuerdos políticos parlamentarios; b) un ejemplo de separación violenta se produjo con la disolución de las otrora poderosa Yugoslavia, desencadenando la llamada Guerra de los Balcanes; y c) El ejemplo reciente de la confirmación y continuidad de la adhesión de Escocia con el Reino Unido, esta vez mediante referéndum, opción por la que parece ir la demanda catalana en España, esto pese a la demanda de inconstitucionalidad que sobre el proceso planteó el gobierno español.

Todos los procesos desintegrativos descritos se decantaron por vías diferentes y con resultados también distintos.

Cuadro N° 6

La interacción gubernamental en razón del posicionamiento de los actores

Tipo de relacionamiento intergubernamental	Actitud de los actores	Actores y niveles del proceso decisorio	Marco de la participación	Carácter de las negociaciones	Naturaleza de las directrices administrativas
Articulación	Cordial y amistosa	Bureaus	Funcional jerárquico	Rutinario	Entendimiento y aceptación por todas las partes
Acomodación mutua	Competitiva	Bureaus, grupos de interés especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales	Subsistemas	Pactado	Flexible
Conflicto constructivo	Defensiva, manipuladora	Niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales, coordinadores intergubernamentales, agentes del gobierno central	Subsistemas con intervención externa	Sin pacto pero con negociaciones abiertas y posibilidades de acuerdo	Menos flexible
Conflicto desintegrativo	Hostil	Niveles directivos, grupos de interés especiales, comités congresales y delegaciones, actores políticos locales, cortes	Sistema en su conjunto	Sin pacto, congelamiento de las negociaciones	Inflexible

Fuente: Fritschler y Segal (1972). Traducción propia

Son abundantes los estudios sobre la conflictividad interorganizacional en el ámbito estatal, principalmente desde la vertiente del análisis de las políticas públicas; sin embargo, los autores precitados efectúan una sistematización integradora que pese a su data, se constituye en un referente muy útil y un marco metodológico flexible necesario para abordar el análisis específico de la conflictividad intergubernamental.

3.3. Mecanismos de RIG

Definidas las RIG, establecidos los modelos, determinados los tipos y descritos los enfoques y dimensiones empelados en su estudio, corresponde

ahora concentrarnos en el análisis de los recursos y mecanismos concretos que las cristalizan, es decir, el conjunto de medios e instrumentos que la red de conectores para una adecuada sintonía entre los distintos centros decisorios de la administración y sus agencias, es decir, los conductos o canales que posibilitan la materialización de las relaciones intergubernamentales (RIG), entendidas como el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno y administración donde se deciden los cursos de la acción gubernativa, se determinan las políticas públicas y se diseñan las estrategias necesarias para su ejecución.

Sin estos canales, conductos o vías formales y no formales de interacción entre los diferentes eslabones de la administración, tanto en lo horizontal como en lo vertical, no es posible un funcionamiento integrado del aparato estatal en la gestión de las políticas.

3.3.1. Mecanismos formales de RIG

La formalidad en el relacionamiento intergubernamental se materializa en mecanismos y procedimientos institucionalizados a través de normas generales y reglamentos internos específicos que determinan la forma en la que los gobernantes y funcionarios deciden y generan las políticas y las estrategias para su ejecución en un escenario de pluralismo institucional. La idea es poner en funcionamiento sincrónico a todos y cada uno de los diferentes órganos políticos y administrativos estatales involucrados en la gestión de las políticas y la prestación de los servicios públicos.

Las relaciones intergubernamentales formalizadas se manifiestan a través de procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes entre

políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales. Básicamente, se trata de describir como los mecanismos de adopción de decisiones de tipo institucional, con o sin una participación compartida entre gobiernos de distintos niveles territoriales (comisiones, consejos, reglas de decisión, cámaras legislativas, etc.) configuran relaciones intergubernamentales (Jordana, 2001).

Estos mecanismos pueden ser tanto de cooperación como de coordinación, de acuerdo a las siguientes definiciones:

A. Cooperación intergubernamental

Se presenta cuando las Administraciones descentralizadas, dotadas de medios propios para la consecución de fines acordes con la gestión y defensa de sus propios intereses, generan la necesidad de crear órganos e instituciones comunes para que su propia actuación no devenga en un grado tal de descoordinación y actuación independiente que desborde los límites y, al cabo, desvirtúe la legitimidad del sistema. La eficacia que se requiere de los poderes regionales y locales, pero también del poder estatal (central), exige la articulación de una serie de mecanismos de cooperación, basados en el principio de lealtad y en la mutua asistencia y colaboración (Congreso de los Diputados de España, 2005).

Debe tenerse en cuenta que el principio que subyace en todo proceso de cooperación es el de la igualdad (al menos jurídica) en un escenario de relativa simetría entre los actores involucrados en el proceso, lo que permite el funcionamiento de mecanismos de negociación y diálogo en la determinación de acciones conjuntas entre administraciones distintas o la solución de conflictos interterritoriales. Su materialización puede

presentarse a través de instrumentos orgánicos, es decir, órganos colegiados de carácter más general con estructura propia y un nivel de estabilidad determinado, por lo general compuestos de representantes del poder central y los órganos subnacionales (conferencias de gobernadores, conferencias parlamentarias, conferencias sectoriales, etc.), o mediante instrumentos funcionales, de naturaleza puntual y carácter sectorial (planificación conjunta, acuerdos y convenios interestatales, interregionales, intermunicipales, etc.).

B. Coordinación intergubernamental

Se constituye en una figura cualitativamente diferente, pues en contraste con los instrumentos de cooperación, que implican que la Federación y los Estados federados, o bien el Estado y las Regiones o Comunidades Autónomas (en nivel central y los niveles subnacionales), actúan con un cierto nivel de autonomía e igualdad, los de coordinación entrañan una posición de superioridad del ente central sobre los entes territoriales, tanto en la aplicación del ordenamiento jurídico nacional como en el monopolio del ejercicio de la soberanía y, en general, en la aplicación de sus políticas propias, en las que se encarna un interés superior al que representan los Estados o entes descentralizados (Congreso de los Diputados de España, 2005).

Así entendida, la coordinación implicaría “la existencia de un poder que realiza una función constante de solución de conflictos y armonización de actuaciones” (Baena del Alcázar, citado por Rosado, 2002: 6), sustentándose en una relación asimétrica entre un ente que coordina y otros que son coordinados, bajo un marco normativo y una estructura organizativa que se inclinan a favor del primero.

Sin lugar a dudas, los desafíos que todo proceso de redistribución territorial del poder representa para la vertebración territorial de la administración y el poder público son altamente complejos y pueden ser observados desde diferentes ópticas. Así, desde el enfoque estático del “deber ser” prevaleciente en el derecho administrativo se tiende a otorgar más importancia a la coordinación entendida como una técnica jurídica diseñada para mantener la vinculación intergubernamental a partir del sometimiento de lo subnacional a lo nacional bajo un principio jerárquico, premisa que desde la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración resulta a todas luces insuficiente, en tanto que la vinculación entre las distintas administraciones implica la consideración de múltiples factores que más allá de lo que jurídicamente pueda ser regulado, intervienen en el mantenimiento de los equilibrios necesarios para el funcionamiento regular de un sistema político que enfrenta o corre el riesgo de enfrentar tendencias centrífugas con intensidades variables.

La vertebración territorial de la administración es una agenda en constante evolución, así, en contextos de mayor centralización la coordinación tenderá a adquirir mayor importancia, al contrario, a medida que los niveles subnacionales van adquiriendo mayores capacidades, la necesidad de instrumentos de cooperación interterritorial se hará cada vez más visible.

Tanto la cooperación como la coordinación tiene la finalidad de asegurar que varias organizaciones –públicas y privadas– encargadas de gestionar políticas públicas trabajen juntas y no se produzcan duplicidades ni vacíos en la prestación de los servicios (Peters, 1998), lo que incluye por supuesto a las entidades pertenecientes a niveles de gobierno distintos (RIG).

Queda claro, sin embargo, que cada uno de estos procesos sigue su propia dinámica para llegar a un mismo fin que no es otro que el funcionamiento

armónico de todos los entes territoriales que conforman el aparato de gobierno; la primera a través de la concertación, que obliga a considerar un cierto nivel de simetría interterritorial, al menos en el plano jurídico y la segunda a través de la jerarquía, que lleva implícita la asimetría entre entidades de niveles gubernativos distintos.

Citando nuevamente a Peters, la coordinación y la cooperación son mecanismos de vinculación interterritorial que contribuyen a: 1) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; 2) reducir las inconsistencias de las políticas; 3) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; 4) atenuar el conflicto político y burocrático; y 5) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

A partir de tales objetivos se promovería la creación de cuatro tipos de sinergias distintas pero íntimamente relacionadas entre sí, a saber: a) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; b) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; c) de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y d) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Molina y Licha, 2005).

En el contexto boliviano, la normativa que regula el funcionamiento del sector gubernamental no es lo suficientemente clara al respecto, así, el art. 7 de la Ley de Municipalidades-LM (hoy abrogada) establecía en su numeral I) una definición bastante genérica al expresar que el principio de coordinación "...es aquel por el cual las autoridades del Gobierno Municipal, al momento de

ejercer sus propias competencias, deberán coordinar sus políticas, planes, programas y proyectos con otros Municipios para su ejecución mancomunada; así como articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del Gobierno Nacional y su administración departamental". Determinado la obligatoriedad subnacional de alinearse a las políticas del nivel central.

Por su parte, el art. 44 de la norma rectora del Sistema Nacional de Planificación tampoco no aporta mucho, ya que si bien distingue enunciativamente la coordinación de la concertación, no elabora ninguna definición que permita distinguir operativamente tales conceptos.

Esta falta de claridad ha hecho que en el contexto político y administrativo boliviano se otorgue a la coordinación un sentido lato, es decir, un carácter genérico que abarca a cuanta figura denote un relacionamiento intra e intergubernamental, sea por vía de la coordinación propiamente dicha o mediante mecanismos de carácter cooperativo.

En todo caso, para efectos del presente estudio y en la perspectiva de lograr una mayor riqueza analítica, asumiremos la distinción conceptual inicialmente observada, considerando que ambas, coordinación y cooperación, concurren con intensidades variables en el funcionamiento intergubernamental.

Opeskin (2001) realiza una interesante clasificación acerca de los mecanismos formales de RIG para el caso de los Estados federales basada en la clásica división de poderes planteada por Montesquieu en el siglo XVIII, el cual pasamos a resumir y adaptar al estudio de los Estados unitarios descentralizados:

1) Mecanismos del órgano ejecutivo

A. Acuerdos formales de cooperación

Su importancia es evidente, pues se entiende que todo proceso de concertación debería culminar en la suscripción de documento jurídico, llámese convenio o acuerdo, que recoja los puntos de consenso y vincule obligatoriamente a las partes, esto a efectos de otorgar eficacia al mecanismo.

En perspectiva comparada, Opeskin (2001: 144) afirma que "...A pesar de lo atractivo de los acuerdos voluntarios, las constituciones federales difieren ampliamente en la importancia que otorgan a los acuerdos intergubernamentales para poner a punto el engranaje de la maquinaria federal. En un extremo del espectro, la Constitución de Sudáfrica (art. 41) requiere a todas las esferas del gobierno 'cooperar unas con otras en confianza mutua y buena fe'. En el otro extremo, algunas constituciones contienen sólo una escueta alusión a la posibilidad de establecer una cooperación intergubernamental, o incluso parecen desestimularla. La Constitución de Estados Unidos (Art. 1, art. 10, p 3), por ejemplo, prohíbe los pactos entre los Estados a menos que cuenten con el consentimiento del Congreso. Se ha podido mitigar el efecto perjudicial de esta cláusula en las relaciones intergubernamentales sólo gracias a una interpretación jurídica generosa (...).

Allí donde la constitución y la práctica reconocen plenamente el valor jurídico de los acuerdos intergubernamentales –continúa Opeskin– se les suele conocer por diferentes denominaciones, suelen cumplir diferentes objetivos y gozar de diferentes estatus. Los acuerdos

intergubernamentales pueden denominarse tratados, pactos, acuerdos, convenios, y de muchas otras maneras. También tienen una amplia variedad de objetivos. Pensemos, por ejemplo, en las diferencias entre los siguientes tipos de acuerdos:

- a. Un contrato comercial entre dos gobiernos para alquilar instalaciones o comprar bienes;
- b. Un compromiso por escrito del gobierno central para proporcionar recursos a un gobierno regional para un proyecto de infraestructura;
- c. Un acuerdo intergubernamental en que las partes acuerdan adoptar una determinada política que pueda ejecutarse por la vía administrativa y sin necesidad de una legislación;
- d. Un acuerdo en que las partes harán todo lo posible para garantizar que sus respectivas legislaciones aprueben una ley, cuyos términos las partes han negociado detalladamente.

Los compromisos por escrito entre los gobiernos de una federación tienen, sin duda, una fuerza moral y política, si bien su efecto legal puede ser incierto. Diferentes tipos de acuerdo tienen diferente importancia en función de su capacidad de llevarse a la práctica. El primer tipo de acuerdo (el contrato comercial) estará sujeto a menudo a los tribunales, porque dichos acuerdos suelen estar regidos por las leyes del país, al igual que los contratos comerciales entre partes privadas. Sin embargo, hay procedimientos especiales o acuerdos jurídicos que pueden aplicarse a las disputas entre gobiernos”.

Más allá de sus importantes repercusiones jurídicas, los resultados de un proceso de concertación y el contenido de un convenio pueden ser el reflejo de las asimetrías subsistentes entre los suscribientes. De esta forma, además de su carácter formalmente voluntario que en ocasiones suele ser simplemente nominal, todo proceso de negociación está determinado por las capacidades reales de las partes, por consiguiente, en determinadas circunstancias, sus cláusulas no necesariamente establecerán obligaciones equivalentes, confirmando el carácter jerárquico de la relación y generando, por lo mismo, documentos convencionales de contenidos desproporcionados a favor de unos en detrimento de otros.

B. Regulación fiscal intergubernamental

Groenewegen (1979) citado por Opeskin (2001; 146) indica que "...las federaciones han utilizado cuatro mecanismos para realizar ajustes fiscales que compensen estos problemas, y cada uno tiene diferentes efectos en las relaciones intergubernamentales:

- a. El poder de gasto se puede traspasar, por ejemplo, de las regiones al centro para darle a éste un nivel de gastos que se adecúe mejor a su capacidad de recaudar ingresos;

Se trata de traspasos de recursos de abajo hacia arriba, es decir, de la periferia hacia el centro, con una notable inclinación a la centralización fiscal, pues aún si éste último decidiera "retornarlos o redistribuirlos", lo haría bajos sus propios criterios y mecanismos (este párrafo es añadido).

- b. Se pueden transferir competencias en materia tributaria, por ejemplo, del centro a las regiones para dar a las regiones una capacidad de recaudación de ingresos que se adecúe mejor a sus gastos;

Se estaría así ante la figura de la descentralización de la recaudación, lo que implica un mayor grado de decisión autónoma de las entidades subnacionales sobre los recursos que se generan y recaudan dentro de su jurisdicción, aunque ello tiene un doble matiz, dado que si esta capacidad no es suficientemente desarrollada o la situación económica no permite la ampliación de su base de contribuyentes, puede resultar contraproducente (este párrafo es añadido).

- c. Se pueden realizar transferencias intergubernamentales, normalmente del centro a las regiones, de una manera que aborde tanto el desequilibrio fiscal vertical como horizontal. También se pueden realizar transferencias de algunas regiones más desfavorecidas a regiones menos favorecidas para corregir el desequilibrio fiscal horizontal: i. Se puede adoptar un sistema institucional para compartir los ingresos, por el cual las regiones reciben una proporción fija de los impuestos recaudados por el gobierno central, siguiendo una fórmula previamente acordada (como en Alemania); y, ii. El ajuste de las relaciones fiscales entre gobiernos en una federación a veces ha dado como resultado la creación de instituciones especializadas como la *Commonwealth Grants Commission*, en Australia, la *Finance Commission* en India y la *Financial and Fiscal Commission* en Sudáfrica".

Toda la base fiscal en los Estados compuestos o en los de carácter unitario descentralizado suele estar determinada por un “pacto fiscal” o figura análoga, el cual puede permanecer subyacente en una serie de medidas normativas y ejecutivas de ajuste económico sin explicitarse, o puede responder a un proceso concreto de carácter multilateral definido en líneas generales como un acuerdo básico entre la sociedad y el Estado, buscando legitimar el papel de las entidades estatales de todos los niveles y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en las esferas económica y social, considerando las formas de generación, captación, distribución y utilización de los recursos con el fin de legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento (Martner, 2007).

En todo pacto fiscal subyace la necesidad de revisar las grandes necesidades sociales y propugnar, en correspondencia, un proceso de reasignación de los recursos y sus fuentes entre las diferentes instancias estatales. En los Estados de carácter compuesto y en los de naturaleza unitaria descentralizada, el proceso adquiere un inevitable matiz intergubernamental, pues involucra a una pluralidad de entidades estatales con cualidad gubernativa formalmente reconocida pugando por mejorar sus presupuestos.

En todo sistema de RIG, las facultades de decisión efectivas de los gobiernos subnacionales en la determinación, gestión y evaluación de las políticas son relevantes, pues constituyen el poder del “*policy making*” como resultado de la interacción de tres aspectos centrales que en definitiva determinan el desempeño de las finanzas del sector público, a saber: el marco legal, la disciplina fiscal y la coordinación y las relaciones fiscales intergubernamentales (Ebel y Yilmaz, 1999).

La base legal provee de un marco de transparencia para el relacionamiento entre entidades gubernamentales (del mismo o de distinto nivel) y debe, en la medida de lo posible, establecer con claridad el rol de cada gobierno subnacional en el proceso de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos. En el mismo sentido, los autores precitados sostienen que los componentes más importantes de un sistema intergubernamental son las responsabilidades de gasto e ingreso⁴⁸, elementos que en la generalidad de los casos son normativamente definidos, al menos en su parte más sustancial, tratando de no dar lugar a signos de ambigüedad que obligarían al establecimiento de continuos y conflictivos escenarios de negociación en el proceso de las decisiones en materia fiscal.

Sin embargo, pese a los esfuerzos normativos desplegados, la necesidad de establecer mecanismos de encuentro y decisión intergubernamental también en materia fiscal se hace en ocasiones inevitable, puesto que la complejidad y dimensiones de la realidad política y administrativa del sector público sobrepasan todo intento de regulación, más en escenarios de alta conflictividad interna en los que se opta por dejar grandes espacios sin previsión legal, librando su resolución al juego de los acuerdos.

La disciplina fiscal y la coordinación deben asegurar el sometimiento de los gobiernos subnacionales a las directrices impuestas para el logro de los objetivos de la política macroeconómica, pues el funcionamiento de un aparato estatal multinivel estará siempre sujeto a riesgos de indisciplina fiscal y sobreendeudamiento subnacional que

⁴⁸ Esto parece tener relación con la distinción entre lo que algunos autores llaman descentralización del gasto, por un lado, y descentralización de la recaudación o ingreso, por otro.

podrían afectar el logro de los objetivos nacionales en materia de hacienda pública.

Como bien señala Gonzáles Barroso (2009: 8), partiendo de la realidad española, "Las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco de un estado serían la fórmula arbitrada por las autoridades para la gestión de la recaudación y gasto de los ingresos derivados de los impuestos de los ciudadanos y las empresas. En la mayor parte de los Estados es el gobierno central el principal gestor y recaudador de los tributos. Para el marco de análisis de las RIG la relación fiscal entre las diferentes unidades de gobierno y administración de un estado es un factor muy importante por ser generador de espacios de interdependencias y conflictos políticos por los recursos. En la mayor parte de los países, independientemente de su grado de descentralización, es el gobierno central el que tiene atribuidas la principal función recaudatoria y la realización de las transferencias a los gobiernos subnacionales. En este sentido Rose aporta los siguientes datos: la capacidad recaudatoria en Suiza y Canadá de los gobiernos subnacionales y locales está en torno al 45%. En los sistemas federales como EEUU o Alemania la recaudación llega al 32%. España es un caso con sus peculiaridades: hay dos regiones con un concierto especial en régimen de recaudación de tributos (País Vasco y Navarra), y el resto de Comunidades Autónomas tienen capacidad recaudatoria para obtener el 20% de sus ingresos, 8/10% es deuda, y el 70% son transferencias del gobierno central. Esto demuestra que el monopolio de la fiscalidad lo tiene el gobierno central y ello tiene sus implicaciones y vínculos intergubernamentales a través de las subvenciones públicas".

1) *Relaciones intergubernamentales basadas en la competencia*

En algunos casos, las entidades territoriales de cualidad gubernativa y sus dependencias territoriales tienden a competir por los recursos, esto quiere decir, que optan por establecer un sistema de incentivos a fin de atraer capitales, inversiones y/o población a sus jurisdicciones, lo que implica un aumento de las fuentes financieras para las arcas de cada entidad subnacional, por ejemplo, una política impositiva menos agresiva con el fin de atraer inversiones productivas. Citando una vez más a Opeskin (2001: 147), sobre esta temática emergen algunos cuestionamientos:

“... ”

- a. ¿La competencia provoca una ‘carrera hacia abajo’, donde cada región pierde beneficios negociando? Comparar (Cary 1974), con (Romano 1985).
- b. ¿El federalismo competitivo produce soluciones económicamente eficaces al estimular la competencia entre las legislaciones, prácticas y procedimientos de las jurisdicciones? (Kitch 1981)
- c. ¿Se ha cumplido con los prerequisites para crear un mercado competitivo entre los gobiernos (como la ausencia de factores exógenos, información adecuada, etc.)?
- d. ¿Puede la competencia entre las regiones garantizar políticas armonizadas en torno a un equilibrio estable?”

2) **Mecanismos legislativos**

Estos adquieren importancia exclusivamente en Estados de carácter compuesto, vale decir, en los que se reconocen múltiples centros emisores de normas con status formal de leyes, siendo por lo mismo de

aplicación relativa para los efectos de la presente investigación dado que el modelo de Estado boliviano durante el periodo temporal estudiado, reconocía a los niveles subnacionales únicamente facultades ejecutivas y reglamentarias, y no legislativas propiamente dichas.

Más allá de ello, con fines básicamente ilustrativos antes que operativos, se rescata la identificación efectuada por Opeskin (2001) en relación a las formas en las que los Estados compuestos, especialmente federales, buscan lograr armonizar relaciones a partir de la legislación: a) Esquemas de reciprocidad; b) Esquemas complementarios; c) Legislación espejo; d) Métodos de interpretación y aplicación armonizada de las leyes – jurisprudencia; e) Coordinación de políticas; y f) Referencias a instancias superiores y delegación de poderes.

Cabe en este punto efectuar una mención especial a las cámaras territoriales de los legislativos (Senados, si los hubiera) y a la representación de diputados territoriales, a quienes corresponde, al menos en teoría, la representación de los intereses de sus circunscripciones, “territorializando” los debates y procedimientos legislativos en sus respectivos campos de acción (cámaras legislativas y grupos parlamentarios).

De esta forma, “En algunas federaciones existen disposiciones constitucionales que de hecho ‘federalizan el centro’, llevando las regiones a las instituciones del gobierno central. Esto se hace frecuentemente a través de una cámara alta, que de un modo u otro, representa a las regiones federadas. La forma de nombramiento define de manera efectiva la manera en la que los intereses regionales se expresan en el centro; por elección directa, como ocurre en Australia, Suiza y en los Estados Unidos de América; por elección indirecta que

realizan las asambleas legislativas regionales, como ocurre en Austria y, hasta cierto punto, en la India; por nominación directa de los delegados por los gobiernos regionales, como ocurre en Alemania, o por un sistema que sea mezcla de los anteriores, como en Bélgica, Malasia y España. El sistema canadiense de nombramiento de los miembros del Senado por el gobierno central no cumple con los criterios intrajurisdiccionales, ya que en la parte inferior nos encontramos con una especie de mecenazgo federal en vez de una verdadera representación regional. La principal función de la mayoría de estas cámaras altas es revisar la legislación federal desde la perspectiva de las regiones y de los intereses minoritarios. El Bundesrat alemán, formado por los delegados de los länder, desempeña un papel intergubernamental explícito, fomentando la colaboración entre el gobierno nacional y los poderes ejecutivos regionales” (Cameron, 2001: 139).

Otra es la realidad en el caso de Estados unitarios descentralizados, pues incluso en los que cuenta con un Senado, éste se estructura más como cámara de cualificación legislativa⁴⁹ y no así no como cámara territorial.

Por otra parte, los intentos por llevar la representación territorial a los parlamentos a través de diputados territoriales, también denominados ‘uninominales’, no tuvieron el impacto intergubernamental esperado, pues la lealtad se continua generando de arriba hacia abajo, esto es, entre el legislador del nivel central del Estado y el ciudadano, sin participación directa en este juego delegativo de los gobiernos subnacionales.

⁴⁹ Segunda cámara o cámara de revisión

3) Mecanismos judiciales

Entre estos se pueden identificar dos variantes importantes:

a) *Las RIG judiciales propiamente dichas*. Presentes básicamente en los Estados de carácter compuesto, federales o no, en los que las entidades subnacionales poseen poderes u órganos judiciales propios, lo que abre la posibilidad del establecimiento de canales de relacionamiento entre ellos, normalmente bajo la figura de la 'cooperación judicial', generalmente en lo referente al intercambio de información, sustanciación de algunas acciones procesales, uniformización de las jurisprudencias y ejecución de sentencias, entre otras; sin embargo, este aspecto carece de importancia en el caso de estudio, toda vez que en la estructura del aparato estatal boliviano no existen poderes judiciales subnacionales propiamente dichos.

b) *Control jurisdiccional a las RIG*. Opeskin (2001: 151) hace hincapié en el papel crítico que desempeña el poder judicial en el gobierno "...para establecer el marco de conducta de las relaciones intergubernamentales del ejecutivo y el legislativo. Esta importancia nace de las circunstancias de que (a) todas las federaciones encarnan una división de poderes entre los gobiernos central y regional y (b) ningún nivel de gobierno debería ser el árbitro único de esa división. Se suele recurrir a los tribunales para supervisar la división de poderes y, por ende, definir las condiciones bajo las cuales los otros poderes dirigen sus relaciones intergubernamentales. Los tribunales son una institución atractiva para llevar a cabo esta tarea debido a la percepción de la opinión pública que ve en ellos a árbitros independientes e imparciales. Por lo tanto, en aquellas

federaciones donde los gobiernos pueden presentar cuestiones abstractas de la ley al tribunal superior para que éste dirima (por ejemplo, Canadá), los gobiernos que participan en negociaciones intergubernamentales pueden usar ese recurso de referencia a una instancia superior, o la amenaza de ese recurso, para potenciar su poder de negociación”.

En el caso boliviano, la conflictividad intergubernamental solo podría emerger en caso de que una o más acciones de gobierno se desarrollen en contraposición a la norma constitucional, extremo en el que la intervención del Tribunal Constitucional en la resolución del conflicto se hace imprescindible en aplicación de la propia norma que regula su funcionamiento: “Art. 7.- 4) Los conflictos de competencia y controversias que se susciten entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios” (Ley del Tribunal Constitucional de Bolivia, el subrayado es añadido).

La discusión acerca de la capacidad de esta instancia jurisdiccional para el ejercicio de esta atribución se constituye en un tema pendiente en el campo del derecho y la política nacionales, pero su intervención en el diseño institucional es, creemos, necesaria. Por otra parte, es de considerar que no se trata de una atribución nueva en la economía jurídica y política del país, ya que incluso antes de la creación del Tribunal constitucional, era ya de competencia de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, lo que demuestra que la necesidad de un tercero que funja el rol de dirimidor imparcial siempre estuvo presente en la mente de los legisladores.

3.3.2. Mecanismos no formales de RIG

Los conductos no formales de las RIG son generados a través de procesos 'no institucionalizados' de intercambios entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas (Jordana, 2001).

En el mismo sentido, Camerón (2001: 137) señala que "...las relaciones intergubernamentales dentro de las federaciones se producen en gran medida de una manera que podría tildarse de 'preestructural'. Una gran parte de los asuntos intergubernamentales de cualquier federación se gestionan de manera informal, mediante el teléfono, el fax y el correo electrónico y en encuentros no estructurados entre políticos y funcionarios. Podría decirse que esta compleja red de comunicaciones es tan importante como cualquier otra estructura en cuanto que constituye un apoyo de la gestión efectiva de los asuntos federales; su ausencia se haría sentir rápidamente en cualquier federación".

De entre la amplia gama de formas y mecanismos no formales estructurados para vincular y coordinar el funcionamiento estatal, nos centraremos en dos: los partidos y las burocracias.

A. Los partidos políticos y las RIG

Se entiende que los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales e inter-organizativas territorialmente dispersas, cuya dinámica requiere, para tal efecto, de una cierta capacidad negociadora para coordinar

al conjunto de órganos que forman parte de una administración descentralizada. Con esto se quiere decir que la gestión pública en escenarios descentralizados requiere de operadores políticos (partidos) que funcionen bajo una misma lógica y con unos objetivos generales compartidos en un marco de pluralismo institucional y descentralización territorial.

Por el contrario, la existencia de partidos políticos fuertemente centralizados puede dificultar el relacionamiento intergubernamental en escenarios de gestión descentralizada, pues su forma de funcionamiento y estructuración responde a realidades de administración de tipo central/vertical, delineando un modelo de interacción y coordinación multinivel jerárquico de arriba hacia abajo, dificultando el establecimiento de un sistema de RIG de corte pluralista.

Pueden presentarse, asimismo, escenarios en los que las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados entre diferentes esferas de gobierno, determinan la convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados (Cabrero y García, 1998). En este escenario, las RIG pueden verse afectadas positiva o negativamente por el nivel de consenso existente a nivel de las agrupaciones políticas presentes en los diferentes ámbitos territoriales. Las características y peculiaridades en la estructura y forma de funcionamiento de los partidos políticos repercuten en el desenvolvimiento de las agencias de gobierno que se encuentran bajo su dominio, toda vez que estos se constituyen en la principal fuente de cuadros para la burocracia pública y un importante vehículo para la viabilización de los acuerdos necesarios para la definición de políticas y ejecución de acciones de gobierno.

Por otra parte, el poder que detentan las elites regionales y locales en el ámbito político nacional, sea de manera directa o través de la intermediación de los partidos políticos, se constituye en un factor relevante, pues si este es excesivo y sobredimensiona los intereses de regionales o locales sin una visión articuladora, pierde su carácter de facilitador de procesos de interacción, llegando incluso a producir la exacerbación de actitudes de tipo localista o regionalista, en detrimento de una visión compartida de desarrollo nacional.

B. La RIG y las comunidades de profesionales

En este punto, se enfatiza en la importancia de la tecnocracia en el juego de relaciones emergentes de las acciones de gobierno, es decir, la intervención de redes o comunidades profesionales especializadas en determinados sectores de las grandes políticas públicas (técnicos, empleados públicos, etc.) como un fenómeno muy común y que puede llegar a constituirse en un elemento importante para asentar procesos verticales de coordinación informal entre los distintos niveles de gobierno y administración u horizontalmente entre unidades territoriales del mismo nivel (Jordana, 2001).

Las redes o comunidades de profesionales son determinantes para la gestión intergubernamental (GIG), entendida ésta como el componente operativo que materializa las decisiones resultantes de los procesos de RIG, vinculo a partir del cual se arrastran los problemas que son recurrentes en la no siempre pacífica relación entre políticos y funcionarios al ámbito de la coordinación interna o intragubernamental que son centrales para los procesos de formación de la voluntad de cada entidad territorial, deviniendo en dos escenarios hipotéticos: a) En contextos de un dominio político claro, en el que los funcionarios no gozan de un ambiente de seguridad que les permita actuar con un cierto grado de autonomía técnica, es decir, en

estructuras funcionariales desprovistas de la seguridad que emerge de un sistema de carrera, se impondrá también un sistema de RIG altamente politizado, con un fuerte protagonismo de las autoridades restando importancia a la participación de los burócratas, quienes serán vistos como simples agentes de ejecución sin voz propia; y b) En sentido contrario, en estructuras de gobierno en las que se reconozca un sistema de carrera que otorga a los funcionarios un cierto margen de seguridad y autonomía, es probable que las decisiones políticas se vean “moduladas” por las decisiones gerenciales, constituyendo un sistema de RIG con un fuerte componente de GIG y, por ende, con un notable protagonismo de la tecnocrático.

3.4. Las dimensiones en las que se desarrollan las RIG

Siguiendo a Agranoff (1992), citado por Martínez y Méndez (1996: 17-18), se identifican las dimensiones en las que se pueden producir las RIG y desde las cuales es posible su estudio, las cuales pueden ser:

“...

- 1) La *económico financiera*: que comprende modelos económicos ‘normativos’ que prescriben una distribución de funciones específica, el análisis de la coordinación fiscal, los efectos y características de las transferencias intergubernamentales;
- 2) La *dimensión formal*: la estructuración jurídico-constitucional de las relaciones intergubernamentales y la distribución de competencias;
- 3) Las *redes interorganizacionales*: donde los actores y sus relaciones tienen cierta capacidad para modelar la interacción gubernamental;

- 4) La *dimensión social*: vinculada con los estudios que Agranoff denomina 'relaciones centro-periferia', comprendería las diferencias étnicas, culturales y geográficas que influyen en los patrones de relación intergubernamental;
- 5) La *dimensión burocrática*: que estando relacionada con la dimensión interorganizacional reconocería la influencia de la lógica interna de las estructuras y las inercias burocráticas de las organizaciones que participan en la relación intergubernamental;
- 6) La *dimensión política*: gira en torno a la conceptualización del fenómeno del poder y la distribución-división del mismo. En esta dimensión pueden incorporarse análisis de las redes corporativas, cuestiones electorales y partidistas".

Rose (1984), al hablar del *gran gobierno*, hace referencia al incremento de los volúmenes de actividades, recursos y estructura de los gobiernos producto precisamente de la expansión de los Estados de Bienestar, contexto en el que la amplia gama de programas y políticas a ser desarrollados sobrepasan las capacidades centrales y precisan de la distribución de tareas y funciones, recursos y responsabilidades también hacia entidades territoriales (gobiernos subnacionales) e incluso hacia organizaciones de la sociedad civil, abriendo espacios tanto para el conflicto como para el establecimiento de relaciones de intercambio cooperativo.

En tal sentido, "...el análisis de las RIG deberá tener siempre presentes las distintas dimensiones existentes en su interior y reconocer que estas se influyen mutuamente. Esto es, debe considerar cómo ciertos elementos de una dimensión afectan los patrones de relación en las demás dimensiones..." (Martínez y Méndez, 1996). Por supuesto, sin dejar de considerar que la

amplitud del objeto de estudio (RIG) obligará a incidir con más vigor en alguna o algunas de ellas sin descartar del todo las restantes, como se tiene dicho.

3.5. Enfoques y perspectivas para el análisis de las RIG

La realidad de las RIG es tan amplia como la misma gestión pública, en tal sentido, su análisis precisa de seleccionar un aspecto de las mismas y analizarlo desde un determinado enfoque, ello determinará la metodología a utilizar y el tipo de información necesaria. Así, Agranoff (1992) citado en Martínez y Méndez (1996: 15-16) determina los siete enfoques posibles para el estudio de las RIG:

"...

- 1) El de las *relaciones centro-periferia*, utilizado para el estudio de las relaciones espaciales dentro de una nación y de las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas presentes en determinados territorios, que afectan la organización política y administrativa de un determinado país.⁵⁰
- 2) El enfoque que estudia los *aspectos estructurales*, que el autor divide en tres partes: a) el aspecto legal, donde se reconoce la importancia del orden formal que configura y define las relaciones y la distribución de competencias entre los distintos niveles y unidades de gobierno en un país; b) la revisión de la estructura administrativa; y c) las cuestiones financieras donde se estudia la distribución de las capacidades recaudatorias y las transferencias o subvenciones intergubernamentales.⁵¹

⁵⁰ La relaciones espaciales que afectan a los distintos niveles de gobierno y a la estructura general del Estado (Agranoff, 1996).

⁵¹ Los aspectos estructurales de gobierno (leyes, subvenciones intergubernamentales, poderes en materia fiscal (Agranoff, 1996).

- 3) El enfoque de *políticas públicas* de las RIG: enfatiza la importancia del examen de los actores implicados en la ejecución de los programas ('comunidades de políticas'), ante la necesidad de coordinación y control en un contexto de implementación multiorganizativo.⁵²
- 4) El relacionado con los *aspectos políticos* de las RIG, que estudia en clave de comparación el grado de discrecionalidad presente en la actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y los nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos.⁵³
- 5) El análisis desde el punto de vista de la *gestión*. Agranoff habla de una nueva era que pudiese ser definida como la era de la gestión intergubernamental (GIG). Este concepto hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de gobierno. El enfoque hace hincapié en los procesos de toma de decisión.⁵⁴
- 6) Los enfoques que observan a las RIG en la fase de *implementación de las políticas*. En estos enfoques se analiza la capacidad de las unidades de gobierno para coordinar y formular políticas, el conocimiento y la experiencia de los funcionarios sobre asuntos de gestión y las estructuras a través de las cuales se implementa una política.

⁵² Las políticas públicas: comunidades de políticas y estructuras de implantación (Agranoff, 1996). Este enfoque ha sido desarrollado por Cabrero y Zabaleta (2009) en lo referente a la gestión de políticas públicas y por Fritschler y Segal (1972) en lo referente a los actores.

⁵³ Las conductas de los participantes en la red de relaciones: acciones de los partidos políticos, acceso de los actores locales a los centros de decisión en el nivel nacional (Agranoff, 1996).

⁵⁴ El análisis desde el punto de vista de la gestión, de las transacciones y los instrumentos de coordinación y control utilizados para actuar en el contexto intergubernamental (Agranoff, 1996).

7) El último enfoque estudia las RIG como *relaciones interorganizacionales y dinámicas*. Supone que las redes intergubernamentales involucran a diversos actores a través de mecanismos específicos de interacción dentro de un cierto contexto”.

En este sentido, la presente investigación se inclina más hacia el enfoque en el que se enfatiza el análisis de los aspectos estructurales que determinan las RIG, en sus tres elementos: el marco normativo, La revisión de las estructuras administrativas y las cuestiones financieras.

Más allá de ello, es necesario considerar que la idea de encasillar un trabajo de investigación en los diferentes tipos de enfoques planteados no es una tarea sencilla, pues todos ellos vuelcan su atención sobre aspectos específicos que están presentes en todo proceso de intervención estatal y, por consiguiente, todo estudio de naturaleza análoga deberá contemplarlos en un sentido u otro, sin por ello perder de vista la perspectiva analítica central seleccionada, que es la que en definitiva otorga identidad a la investigación.

En tal razón, se deben considerar adicionalmente algunos componentes que hacen a los enfoques de las políticas públicas y su implementación, principalmente en lo referente al estudio de las RIG horizontales a nivel local, además del comportamiento de los actores tanto en los procesos decisorios como en su intervención en la fase de gestión de las políticas.

Capítulo II

EL PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN BOLIVIA

1. Antecedentes históricos y geográficos

La estructura estatal colonial fue producto del traslado de las instituciones ibéricas al nuevo mundo, las cuales, con el transcurrir del tiempo fueron adquiriendo características propias y se proyectaron hasta el periodo republicano. Así, la organización territorial boliviana siguió, a partir de la fundación de la República en 1825, los principios de la doctrina americana del *uti possidetis jure* (lo poseo por derecho), por tanto, su demarcación mantuvo correspondencia con lo que durante el periodo colonial, al momento de crearse el Virreinato del Río de La Plata, fueran los territorios de la Nueva Toledo, la Real Audiencia de Charcas y el Alto Perú (Costa, 2003).

En consecuencia, para entender la génesis del proceso de construcción de la estatalidad boliviana, es necesario retrotraer el análisis hasta la época colonial, periodo en el que es posible identificar dos momentos con importantes repercusiones en la dinámica territorial de lo que por entonces constituyó el Virreinato del Perú, como bien lo entendió la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia en la DCP 0035/2014 de 27 de junio⁵⁵, en los siguientes términos:

"...

- a) El periodo de implementación de las bases de la institucionalidad colonial se llevó a cabo durante el gobierno de los cinco primeros virreyes del

⁵⁵ El acrónimo alude a la Declaración Constitucional Plurinacional emitida en el marco del proceso de control previo de constitucionalidad aplicado a proyecto de Carta Orgánica Municipal del municipio de Tapacarí, proceso en el que el suscrito doctorante participó en calidad de abogado proyectista.

Perú, destacando Francisco de Toledo, a quien se le atribuye ser el '...primero en poner orden y organización en su territorio' (Barnadas, 2002)⁵⁶. Sus reformas, realizadas entre 1568 y 1581, adquirieron un notable tinte localista con la implementación de una estructura administrativa que si bien estaba basada en los corregimientos, permitió a los cabildos civiles o ayuntamientos (manifestación colonial del poder local en las Américas) adquirir gran relevancia administrativa y política. El autor precitado señala que 'El cabildo o concejo municipal fue una institución medieval que pasó a tierras americanas tras su conquista y corrió paralela a la fundación de ciudades y villas, a cuyo desarrollo quedó vinculada de forma directa, pues estaba encargada del gobierno municipal en Indias (...) En manos de los conquistadores y pobladores, fue desde muy temprano expresión de los fueros locales (y, en consecuencia, de un poder político autónomo) frente al poder real; a través suyo pudieron encauzar sus anhelos sociales y económicos (...) Así pues fue evolucionando gradualmente hacia un régimen oligárquico y carente de la vitalidad inicial en que los intereses de sus miembros no solían coincidir con los comunes de la población'.

- b) Frente a este contexto se aplicaron las llamadas reformas borbónicas de 1782, las cuales, según Roca (1999) se constituyen en '...uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia administrativa del imperio hispánico: El rey Carlos III pone en vigencia la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, la cual buscaba introducir ajustes a los laxos e ineficientes sistemas de administración colonial que habían regido durante dos siglos'. Para este autor, la creación de las intendencias de Buenos Aires, Paraguay, Córdoba, Salta, Potosí, La Plata, Cochabamba, La Paz y Puno respondía al interés de la corona de contrarrestar el

⁵⁶ Aunque se trata de una cita textual, corresponde aclarar que la misma es de autoría de Miguel Molina, quien colaboró a Barnadas en la realización de la obra referenciada, aclaración que se extiende a la siguiente cita efectuada a este autor (págs. 392-393).

enorme poder que fue adquiriendo paulatinamente la Real Audiencia de Charcas en una gran parte del territorio colonial. Uno de los efectos más importantes de las reformas intendenciales de cara a la conformación territorial de la futura república está relacionado con la rápida construcción de una conciencia lugareña, propiamente regionalista que en la etapa terminal de la colonia produjo además el resurgimiento de los poderes locales materializados en los cabildos, lo cuales emergieron como producto de un proceso de construcción identitaria local bajo la dirección de las élites criollas en las que se desarrolló ‘...una conciencia de autoestima y una posibilidad de mejoramiento para los criollos, a condición, claro está, de que los maravillosos mecanismos de opresión colonial fueran manejados por ellos mismos’ (Roca, 1999, 137), se entiende así que este movimiento criollo haya calado más en las élites charqueñas como el germen de la ruptura con la colonia española. Así, a decir de Cortés (2006: 50), en las “...capitales de los corregimientos, que fueron los más importantes centros urbanos, se establecieron municipios. Su órgano ejecutivo fue el Cabildo Civil, una antigua institución que expresaba la voluntad popular. El Corregidor, en tanto autoridad real presidía el Cabildo, aunque sus diferencias y fricciones con sus miembros de mandato popular fueron frecuentes”. Por su parte, Barnadas (2002) expresa que “Estas manifestaciones de gobierno local, que en sus inicios se mantuvieron leales al poder monárquico evitando conflictos con sus representaciones intendenciales, en las postrimerías de la colonia asumieron un postura francamente contestaría y, a efectos de sopesar su debilidad institucional, ‘...decidieron en más de una ocasión abrirse, es decir, llamar al pueblo raso a deliberar en la plaza pública. Un hecho de indudable fortalecimiento a partir de su legitimación popular”’.

Sobre la base de estos antecedentes, el proyecto constitucional suscrito por Bolívar sancionado el 6 de noviembre de 1826, estableció que el territorio de la República Boliviana comprendería los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro⁵⁷, determinándose además que la división político administrativa se sustentaría en tres tipos de unidades político administrativas: departamentos, provincias y cantones, dejando a una ley especial la definición más conveniente y la fijación de los límites.

Continuando con lo establecido en la jurisprudencia constitucional boliviana más reciente, la DCP 0003/2014⁵⁸ de 10 de enero expresó: "Ya en el periodo republicano, el primer antecedente normativo de relevancia municipal se encuentra en la Ley de 21 de junio de 1826, en la que se centralizan las prerrogativas más importantes hasta entonces reconocidas a las entidades locales herederas de los cabildos coloniales con un doble argumento: 1) La idea que '...los cabildos y ayuntamientos se habían transformado en centros disfuncionales, en tanto que las oligarquías regionales reclamaban autonomías locales que entraban en abierta contradicción con los intereses de los grupos hegemónicos de las capitales' (Rodríguez, 1995); y, 2) La intención de vertebrar territorialmente al naciente Estado a través de una administración estatal única (...) Esta perspectiva que fue restringiendo paulatinamente al nivel local de gobierno continuó en las Constituciones de 1826, 1831 y 1834; en cuyo texto, no se incluyó ninguna previsión normativa en relación al municipio y su gobierno, siendo la Norma Fundamental de 1839, la primera en regular el tema de los Concejos Municipales (...) Posteriormente, pese a que en el texto de la Constitución de 1843, se obvió

⁵⁷ Posteriormente fueron creados los departamentos de Tarija, Beni, Pando y el Litoral, hasta completar los actuales nueve en los que hoy se encuentra fraccionado el territorio nacional

⁵⁸ Declaración Constitucional Plurinacional emitida en el marco del proceso de control previo de constitucionalidad aplicado a proyecto de Carta Orgánica Municipal del municipio de Tacopaya, proceso en el que el suscrito candidato al grado de doctor participó en calidad de abogado proyectista.

nuevamente el tema municipal, en los hechos y mediante normas administrativas de menor rango, se fueron emitiendo normas que sucesivamente fortalecieron la institucionalidad gubernativa local, hasta que en 1867 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades, que mantuvo su vigencia hasta su reforma en 1936. La Constitución de 1938, se caracteriza por volver a centralizar parte de las decisiones locales, determinando que el ejecutivo municipal será designado por el Presidente de la República mientras que los concejales serán electos por voto popular, situación que fue paulatinamente revertida en el texto constitucional de 1945, en el que se permite que los concejos municipales intervengan en la selección del alcalde elevando ternas a consideración de la presidencia y resuelta en la Norma Fundamental de 1947, determinando el sistema de gobierno local en el que el concejo es electo y es éste el que elige, de entre ellos, al alcalde. Esta situación, se fue manteniendo más o menos estable hasta la promulgación de la Ley Orgánica Municipal de 1985, aunque no es menos cierto, que pese a las previsiones constitucionales y legales, el sistema municipal tuvo un funcionamiento limitado, debido a la constante intromisión de los poderes centrales”.

De esta forma, se fue afincando la perspectiva territorial que caracterizó al desarrollo político y administrativo del país desde su fundación, hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, hito legal y político que marca un giro hacia el potenciamiento de lo local, revalorizando el valor democrático y administrativo de lo municipal como la manifestación de estatalidad más cercana al ciudadano, determinando la creación de 311 municipios constituidos sobre la base de las secciones provinciales preexistentes, número que durante el periodo de estudio ascendió a 327.

La gestión pública boliviana encuentra en este proceso un referente histórico fundamental en el municipio, el cual fue paradójicamente relegado en el texto constitucional por entonces vigente a la simple categoría de “régimen especial”, situación que se mantuvo con escasas modificaciones hasta la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular que reconfigura la estructura estatal en la que coexisten dos niveles de gobierno (central y local), y un nivel meso de administración desconcentrada (prefectura).

En la actualidad, después de múltiples reformas legales/constitucionales, guerras y tratados mediante los cuales se cedieron importantes porciones de tierra a los países vecinos, la división política administrativa y la extensión territorial del país se definió de la siguiente forma:

Cuadro N° 7

RESUMEN DE DATOS SOCIO/DEMOGRAFICOS DE BOLIVIA⁵⁹					
Departamento	Ext. Kms2	Nº provincias	Nº cantones	Nº municipios	Población
Chuquisaca	51.524	10	118	28	531,522
La Paz	133.985	20	272	80	2,350,466
Cochabamba	55.631	16	201	45	1,455,711
Oruro	53.558	16	119	35	391,870
Potosí	118.218	16	301	38	709,013
Tarija	37,623	6	157	11	391,226
Santa Cruz	370.621	15	150	56	2,029,471
Beni	213.654	8	48	19	362,521
Pando	63.827	5	51	15	52,525
TOTALES	1,098,581	112	1417	327	8,274,325

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes, especialmente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 (INE, FAM, Gobierno de Bolivia)

⁵⁹ La cesión del territorio del Mato Grosso y del Acre a favor de Brasil, mediante los tratados de 27 de marzo de 1867 y de 17 de noviembre de 1903, respectivamente (490.430 kilómetros cuadrados). El conflicto bélico del Chaco, que significó la pérdida de 234.000 kilómetros cuadrados a favor de Paraguay. La cesión del Chaco Central y la Punta de Atacama a favor de la Argentina (170.758 kilómetros cuadrados). La pérdida del litoral boliviano a causa de guerra del Pacífico con Chile (90.000 kilómetros cuadrados) y el Tratado de Medianería con el mismo país (30.000 kilómetros cuadrados). Finalmente, la cesión del Alto Purús a favor del Perú (250.000 kilómetros cuadrados).

Costa (2003) criticó la división política y administrativa por entonces vigente en el país en tanto representaba un marcado desequilibrio tanto por las dimensiones como por la densidad demográfica presente en las diferentes unidades territoriales:

- a) Solo cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, La Paz y Potosí) poseen cada uno una extensión de más del 10% del territorio nacional, en tanto que los cinco departamentos restantes (Pando, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca y Tarija) tienen, cada uno de ellos, una extensión que apenas alcanza el 5% o menos de la totalidad del territorio nacional. De ese conjunto se aprecia una diferencia marcada entre Santa Cruz, que posee el tercio del territorio, y Tarija, que apenas alcanza el 3%.
- b) Tal desproporcionalidad adquirió ribetes importantes al realizar las comparaciones espaciales entre los departamentos y sus provincias, concluyéndose que los departamentos de Pando, Beni, Tarija y Chuquisaca registran en orden decreciente las menores diferencias comparativas entre la más grande y la más pequeña de sus provincias, mientras que en el resto de los departamentos se registra un alto índice de desproporcionalidad al comparar la superficie de la provincia más grande y la más pequeña. En el departamento de Potosí, la provincia Bilbao posee apenas el 0,54 % del territorio departamental frente al 18,9 % de la provincia de Sur Lípez; en Cochabamba, las provincias Jordán con solo el 0,54 % y Carrasco con el 27,04 %; en Oruro, la provincia Barrón con el 0,66 % y Ladislao Cabrera con el 16,45 %; en Santa Cruz la provincia Warnes con el 0,32 % y la provincia Cordillera con el 23,27 %; finalmente, en el departamento de La Paz, la provincia Manco Cápac significa apenas el 0,28% del total del territorio departamental frente al 32,86% que

corresponde a la provincia Iturralde. Comparativamente, la provincia Cordillera de Santa Cruz es 235 veces más grande, con 86.245 kilómetros cuadrados, que la provincia Manco Cápac en el departamento de La Paz, con solo 367 kilómetros cuadrados.

- c) En lo demográfico, la desproporción y desequilibrio adquieren aún una mayor significación. En Chuquisaca, Luis Calvo, la provincia más grande, ocupa el penúltimo lugar en población. En Potosí, la provincia Sur Lípez, que es la más grande, también ocupa el penúltimo lugar en población. En La Paz se reproduce esa misma desproporcionalidad, así, la provincia Iturralde, la mayor en superficie, ocupa en penúltimo lugar en población, con el agravante de que la provincia más pequeña, que es Manco Cápac, tiene el doble de población.

Los aspectos territoriales y demográficos son políticamente relevantes en la medida que, bajo diferentes fórmulas, determinan el número de circunscripciones electorales, el porcentaje de las asignaciones presupuestarias públicas, en su mayoría guiadas por índices poblacionales y determinan, de la misma forma, las actitudes políticas según las potencialidades electorales de cada región, es decir, que a un mayor número de potenciales actores movilizados por demandas sociales corresponderá una mayor atención de parte del gobierno y, en su caso, a un mayor potencial electoral, corresponderá también un mayor interés por parte de las élites políticas y los partidos.

Todo esto nos lleva a considerar la existencia real de los dos supuestos grandes bloques territoriales regionales que dividen el país, uno oriental, encabezado por Santa Cruz, y otro occidental, comandado por La Paz, para lo cual debemos remontarnos, en primer término, al momento histórico a partir del cual ambas ciudades adquieren relevancia en el contexto nacional:

- i. La importancia de la ciudad de La Paz se remonta a la colonia, época en la que se constituyó la intendencia del mismo nombre, desarrollada básicamente bajo el impulso de la economía de la coca y la minería⁶⁰, comenzando su apogeo republicano con el traslado de la sede de gobierno desde la ciudad de Sucre, aún hoy capital constitucional de la República, a raíz de la guerra civil entre liberales y republicanos en 1899, a partir de entonces consolidó su posición como principal centro político administrativo de un país altamente centralizado y base de la élite minero feudal del estaño que perduró hasta 1952.

En la historia reciente, La Paz logro integrar con Oruro y Potosí (los departamentos altiplánicos) el bloque territorial occidental, el cual, favorecido por la subida de los precios internacionales de los minerales, cuya extracción se constituye en su principal fuente de divisas, se decantó por adoptar un referente de identidad basado en lo étnico andino, en el reforzamiento de la burocracia central⁶¹ y en el liderazgo de los llamados nuevos movimientos sociales que llevaron al gobierno al Movimiento al Socialismo (MAS).

- ii. Por su parte, la ciudad de Santa Cruz, al igual que todo el oriente boliviano, se constituyó hasta antes de la década de los 40 en una de las zonas históricamente más postergadas del país. Los antecedentes más recientes de su repunte económico se remontan al Plan Bohan de 1942, que dirige parte de la inversión pública nacional hacia el Oriente como una opción de descongestionamiento demográfico y de un repunte desarrollista centrado básicamente en el campo agropecuario. A todo ello se suma un concepto geopolítico de conquista del espacio

⁶⁰ Por entonces, la zona paceña de Los Yungas se constituía en el único centro productor de la coca, destinada a su consumo masivo en los centros mineros coloniales.

⁶¹ Lo que además implica que todas las legaciones diplomáticas y las representaciones de los organismos internacionales tengan su sede en La Paz.

vital: “la marcha hacia el oriente”, consistía en trasladar la mayor cantidad de población “colla” a las tierras “cambas” (Gandarilla, 2003).

Posteriormente, en 1959 se marca un hito en la lucha por las reivindicaciones regionales cruceñas con el reconocimiento del 11% de las regalías petroleras a favor del departamento⁶², el diseño y puesta en marcha del Plan Techint para el desarrollo urbano de Santa Cruz y la conformación del Comité Departamental de Obras Públicas, base de lo que posteriormente pasaría a ser la hoy extinta Corporación Regional de Desarrollo del Departamento de Santa Cruz – CORDECRUZ, en su tiempo una de las más poderosas y mejor financiadas del país. De esta forma, Santa Cruz fue constituyéndose paulatinamente en el principal centro industrial nacional, base del gran empresariado agropecuario e hidrocarburífero y de la inversión extranjera en estos mismos rubros.

El movimiento regionalista cruceño, cuyos máximos exponentes son el Comité Cívico Pro-Santa Cruz y el Movimiento Nación Camba, se organiza bajo principios análogos y objetivos congruentes: autonomía sobre la base de la autosuficiencia económica e identidad regional, habiendo logrado establecer un bloque oriental más o menos homogéneo, sea sobre la base de la construcción de una identidad cultural “camba” que se cree aplicable a los tres departamentos orientales (Santa Cruz, Beni y Pando), o, en su caso, sobre la necesidad de los dos departamentos más débiles de apoyarse en la fortaleza de Santa Cruz y enfrentar de esta forma el centralismo administrativo paceño. Esta afirmación es relativa, pues en determinados casos, los departamentos de Beni y Pando expresan

⁶² Considérese que el oriente y el sur del país se constituyen incluso hasta el día de hoy en las principales zonas productoras de hidrocarburos de Bolivia.

opiniones divergentes sobre temas trascendentales: "Aunque el Comité Cívico de Beni apoya las autonomías departamentales y el referéndum autonómico propuesto por sus pares cruceños, no aprueba la elección de prefectos.... Ésta es la única diferencia que separa las propuestas de Beni y Santa Cruz, que fue consensuada también con los cívicos de los departamentos de Pando y Tarija" (El Deber, marzo 26 de 2005).

Indistintamente de la existencia o no de un bloque territorial de los tres departamentos orientales, el departamento de Santa Cruz ha demostrado una indiscutible integración en torno al tema de la descentralización y las autonomías departamentales: "Dirigentes del Comité Pro Santa Cruz, Brigada Parlamentaria, Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), indígenas y gremiales acompañaron ayer la entrega de 6.000 libros con 421.000 firmas a la Corte Nacional Electoral y dieron inicio a la iniciativa popular de convocatoria a referéndum sobre autonomías (La Prensa, febrero 19 de 2005)".

La existencia de estos dos bloques regionales generó lo que puede ser entendido como un tipo de 'bicentralismo' real o 'liderazgo regional bicéfalo' que caracteriza a la dinámica social, política y económica boliviana, con dos identidades diferenciadas y dos agendas políticas distintas, concretizadas en dos referentes territoriales regionales, la zona oriental del país bajo el liderazgo de Santa Cruz y la zona occidental altiplánica liderada por la ciudad de La Paz.

Por otra parte, si de zonas geográficas se trata, debe también considerarse la existencia en Bolivia de una región de valles, compuesta por los

departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y, en menor grado, Tarija⁶³, pero que nunca logró articular un movimiento territorial corporativo y se guió más por actuaciones departamentales aisladas, tal y como sucede actualmente con los departamentos con potencial gasífero comprobado. Así, Tarija asume por su parte una posición autonomista a ultranza, alineándose con las fuerzas orientales pasando a formar parte de los que se vino a denominar como la “media luna”, y Chuquisaca, que mantiene también una fuerte posición descentralizadora, pero en una perspectiva más moderada, siendo considerada, sin embargo, como un departamento afín a la llamada “media luna”.

La inclusión de este breve resumen responde a la necesidad de familiarizar al lector con la dinámica política que en líneas muy generales ha marcado el desarrollo del proceso de redistribución territorial del poder en Bolivia, tanto durante el periodo de la investigación (entre 1994 y 2005/2006) como en los procesos posteriores, siguiendo para este efecto los lineamientos de lo que Agranoff (1992) denomina como ‘dimensión social’ de las RIG.

2. La descentralización del Estado boliviano. Antecedentes y descripción del proceso

Las políticas descentralizadoras en el país no obedecen únicamente a las exigencias de eficacia y eficiencia en la gerencia gubernamental, sino también, y quizás en mayor medida, a la necesidad de una mejor adecuación de la estructura organizativa del aparato estatal a la compleja realidad social boliviana, caracterizada en lo interno por una amplia diversidad cultural/étnica, una marcada inequidad en la distribución del excedente y unas también escasas capacidades de promoción de la economía local,

⁶³ El departamento de Tarija, motivado por la grandes reservas de gas natural descubierta en su territorio, ha pasado a formar hoy parte de los que se conoce como “media luna”, junto con los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando

factores que en su conjunto dificultan la inserción de la sociedad boliviana en los escenarios globales.

La existencia de una amplia diversidad largamente negada y la inequidad en la redistribución del excedente económico se traducen en una constante demanda colectiva por una forma más pluralista y equitativa de convivencia social, emergiendo de esta manera un tipo especial de conflictividad política interna en la que se percibe a la descentralización como “un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis” (Von Haldenwang, op. cit.: 62).

Históricamente, se distinguen tres grandes etapas que hacen a la configuración del poder en el actual territorio boliviano:

- a) La *etapa pre colonial* (antes de 1492). Como se tiene dicho, las raíces históricas del regionalismo boliviano son profundas y aparecieron en épocas remotas. La actual república se encuentra asentada sobre la base de tres pueblos prehispánicos principales que lucharon por extender su dominio uno a costa del otro, o se defendieron de los avances del vecino que trataba de mandar: los aimaras, los quechuas y los chiriguano (Roca, 1999). De esta forma se llegaron a distinguir ya por entonces grandes diferencias regionales, así, en la región del Kollasuyo incaico, actual territorio boliviano, se identifica una fuerte identidad aymará resistente al poder centralista del Cuzco, que a pesar de su sometimiento al incario ha sabido mantener sus propios modelos de organización⁶⁴. Por su parte, en la zona de los valles de predominancia quechua, se nota una notable influencia de la dominación incaica, mientras que en la zona oriental del territorio se

⁶⁴ Proceso facilitado en la colonia por las reducciones toledanas que llegaron a constituir los posteriormente denominados “pueblos de indios”.

genera una férrea resistencia chiriguana que hoy deriva en la diferencia de identidades entre occidente y oriente.

- b) La colonia (1492 – 1825). La razón de ser de la organización del poder colonial era la dominación de los vencidos para poder explotarlos. La institución dominante eran las fuerzas armadas, puesto que el primer objetivo consistía en mantener el control militar, y el Virrey era una autoridad a la vez militar y civil. En lo civil la organización del Estado para la explotación colonial fue el resultado de la imbricación entre las instituciones españolas (el Virrey, la Audiencia, el Corregimiento) y la institución autóctona del ayllu, vinculadas entre sí a través del tributo (Finot, 1990).

A decir de Barrios (2002: 54), "...en lo que hoy es Bolivia, se pueden registrar apenas tres grandes alteraciones del orden territorial. Aquella primera ola en el siglo XVI vinculada a las reformas del virrey Toledo que llevó el péndulo hacia el nivel local; la segunda, dos siglos después, que introdujo las intendencias de indudable naturaleza meso; y finalmente, también dos siglos más tarde, la Ley de Participación Popular (LPP) que, como en la primera ola, llevó el péndulo reformador territorial –y con sobrados méritos– nuevamente hacia el nivel local si bien bajo nuevos principios de reforma”.

Por su parte, Roca (1999: 134) sostiene que la reformas borbónica de 1782 se constituye en "...uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia administrativa del imperio hispánico: El rey Carlos III pone en vigencia la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, la cual buscaba introducir ajustes a los laxos e ineficientes sistemas de administración colonial que habían regido durante dos siglos (virreinos, audiencias y corregimientos. El paréntesis es

nuestro)”. Para este autor, la creación de las intendencias de Buenos Aires, Paraguay, Córdoba, Salta, Potosí, La Plata, Cochabamba, La Paz y Puno respondía al interés de la corona de contrarrestar el enorme poder que fue adquiriendo paulatinamente la Real Audiencia de Charcas en una gran parte del territorio colonial. Uno de los efectos más importantes de las reformas intendenciales de cara a la conformación territorial de la futura república está relacionado con la rápida construcción de una conciencia lugareña, propiamente regionalista que en la etapa terminal de la colonia produjo además el resurgimiento de los poderes locales materializados en los municipios constituidos en las capitales de los corregimientos, cuyo órgano ejecutivo fue el Cabildo Civil, una antigua institución que expresaba la voluntad popular a cuya cabeza figuraba un Corregidor como autoridad designada por la autoridad real, bajo una configuración altamente conflictiva, como bien señala el precitado Cortés (2006).

- c) La república (1825 – 2007). “Territorialmente se organizó en 7 departamentos: Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. Estos a su vez se dividieron en provincias y cantones. Se mantuvieron a los municipios urbanos aunque sin funciones judiciales. Con sus matices y particularidades, estos nuevos departamentos territorialmente corresponden, unos más que otros y con relativas variantes e influencias del periodo de las Intendencias, a las jurisdicciones de los antiguos corregimientos. El de Santa Cruz mantuvo el control sobre los territorios de la antigua gobernación, hasta la creación del departamento del Beni en 1842. Muy posteriormente se creó el de Pando, en 1937. Las autoridades departamentales fueron los prefectos, dependientes del poder ejecutivo y representantes directos del Presidente de la República” (Cortés, 2006: 53).

Durante el periodo republicano se identifican dos grandes vertientes analíticas⁶⁵.

- La primera, de raíz republicana, hasta hoy hegemónica, promueve diferentes niveles de descentralización sin alterar la conformación territorial básica vigente en el país desde su fundación como república independiente, con cinco momentos hito en su desarrollo histórico: a) La fundación de la República de Bolivia en 1825, en base a la división política y administrativa colonial, asentándose sobre el territorio de lo que en su momento fuera la Audiencia de Charcas a su vez subdividida en sus cuatro intendencias y que a la postre se constituyeron en precursoras de los cinco departamentos con los que Bolivia nace a la vida republicana, a saber: Chuquisaca (con Oruro) sobre el territorio de la intendencia de La Plata, Potosí (con Tarija) sobre la intendencia del mismo nombre, La Paz coincidente con la intendencia que llevó su nombre, Cochabamba sobre la intendencia del mismo nombre y de cuyo territorio se desgaja el departamento de Santa Cruz (con Moxos y Chiquitos)⁶⁶. Los restantes cuatro departamentos se fundan ya entrada la república; b) El proceso de descentramiento político producido a raíz de la guerra federal que dio como resultado el cambio de sede gubernamental de la ciudad de Sucre a la ciudad de La Paz en 1899;

⁶⁵ Similar entendimiento se extracta de las DCP 0009/2013 de 27 de julio y DCP 0020/2014 de 12 de mayo, procesos en los que el suscrito doctorante participó en calidad de proyectista.

⁶⁶ Véliz (1984) identifica en esta fuerte herencia ibérica que traslado al Nuevo Mundo los cuatro elementos que en su conjunto explican el sólido talante centralista que caracteriza a los países latinoamericanos hasta hoy: a) La ausencia de la experiencia feudal en la tradición latinoamericana; b) El segundo es la ausencia de un no conformismo religioso y el latitudinario centralismo provocado por la religión dominante; c) El tercero es la ausencia de algún suceso o circunstancia que a lo largo del tiempo pueda ser razonablemente considerado como una contrapartida de la revolución industrial europea; y c) El cuarto es la ausencia de aquellos sucesos ideológicos, sociales y políticos asociados con la Revolución Francesa, que transformaron de manera tan dramática el carácter de la sociedad europea occidental durante el último siglo y medio.

c) La fuerte centralización producida entre la Revolución Nacional de 1952 y el inicio de la dictadura del Gral. Hugo Banzer en 1971; d) La fase de desconcentración autárquica pre municipalizadora que caracterizó a dicho gobierno, con predominancia de las ideas de desconcentradoras hacia los niveles meso (departamentos) mediante las Corporaciones Regionales de Desarrollo; e) La aplicación, a raíz de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, de la opción municipalizadora de descentralización que revaloriza el papel político y administrativo de los entes locales (el retorno al localismo, a decir de Barrios)⁶⁷; y f) El resurgimiento de fuertes demandas regionales/departamentales por autonomía que marcan un nuevo ritmo político y otorgan a la descentralización una importancia renovada frente a lo que parece ser un cuestionamiento colectivo a los alcances de la política descentralizadora de corte municipalista puesta en marcha en 1994⁶⁸.

⁶⁷ Rosales y Valencia (2007) realizan un resumen muy ilustrativo del proceso descentralizador boliviano durante esta fase: "Bolivia realiza un original proceso descentralizador, que reconoce su naturaleza multiétnica y pluricultural, mediante el fortalecimiento de los dos niveles de gobierno subnacional: municipios y departamentos. Después de décadas, en 1987 se realizan elecciones municipales. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios y estimula la participación de las comunidades de base. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El prefecto departamental es inicialmente designado por el gobierno nacional, pero en 2006 se le elige por medio del sufragio popular"; sin embargo, es necesario aclarar que la Ley de Descentralización Administrativa no estableció la elección de los consejeros departamentales, sino un tipo *sui generis* de designación cruzada: el prefecto designado por el Presidente y los consejeros designados por los concejales munícipes de su provincia.

⁶⁸ No se trata de una posición opuesta o contradictoria como podría llegar a interpretarse, se trata más bien de un cuestionamiento dirigido a revalorizar el camino recorrido hasta el momento y reconocer la necesidad de enfrentar las debilidades y tareas pendientes en el rediseño de la estructura territorial.

- Paralelamente, surge en esta última etapa una segunda vertiente descentralizadora, ésta vez de base comunitarista, que fuertemente vinculada a las corrientes indigenistas y los llamados nuevos movimientos sociales, emerge cuestionando los cimientos de las propuestas de corte republicano, revalorizando las formas de políticas territoriales pre-republicanas e incluso pre-coloniales, por considerarlas más adecuadas a la realidad social del país.

El proceso que se extendió hasta la aprobación de la Constitución Política del Estado vigente el 2009, en la que se funden las dos vertientes o visiones descritas (republicana occidental e indígena comunitarista) para dar origen a nuestro actual Estado unitario, plurinacional, descentralizado y con autonomías, como resultado de los debates de la Asamblea Constitucional.

Ciertamente, siguiendo a Roca (1999), es posible afirmar que la historia de la Bolivia republicana estuvo en gran medida determinada por las luchas regionales, las cuales tuvieron un rol importante en el devenir histórico de nuestro país

3. La opción municipalizadora: la Ley de Participación Popular (LPP) y normas conexas

El presente acápite no tiene por objeto efectuar una evaluación exhaustiva de la aplicación del modelo municipalista de descentralización, pues eso excedería los alcances del trabajo, razón por la que nos limitamos ahora a esbozar un panorama general enfatizando en la descripción de aquellos aspectos que se invistan de relevancia y/o tengan relación con las variables de la hipótesis planteada para la investigación.

No se abundará más sobre este punto en tanto la bibliografía sobre los procesos de municipalización y participación popular en Bolivia es amplia, y para quien quiera profundizar en su estudio, un texto recomendado que resume los logros obtenidos por la descentralización de base local se encuentra en la obra "Municipalización: diagnóstico de una década", editado por la FES/ILDIS, USAID y Plural en 2004.

En líneas generales, entre avances y retrocesos, la descentralización en Latinoamérica ha seguido una clara tendencia histórica hacia los niveles subnacionales, intermedio y local (Jordana, 2001). En el caso boliviano, el proceso se ha visto influenciado en mayor o menor grado por dos corrientes principales: la municipalista y la regionalista, con el advenimiento posterior de una tercera de corte ecléctico definida como estructuralista (Carrión, 2002).

Con la Revolución Nacional encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, se instaura en 1952 un aparato estatal fuertemente centralizado en todos los sectores de intervención pública: "Este nuevo centralismo populista tenía entre sus objetivos fortalecer el Estado mediante la planificación central y la centralización de todos los recursos nacionales para aplicarlos en proyectos de repercusión nacional" (CEDIB, 1991).

Posteriormente, en la dictadura del Gral. Banzer (1971 – 1978), se produce un fenómeno paulatino de desconcentración administrativa y ejecutiva hacia los niveles departamentales que culmina con creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo en 1975; estas entidades autárquicas que en su momento tuvieron algún margen de decisión autónoma sobre las inversiones se constituyeron, junto con los comités cívicos departamentales, en el motor del movimiento de presión regional que impulsó la aprobación en el Senado de un proyecto de ley de descentralización que permitiría la

constitución de Gobiernos Departamentales legitimados por voto popular⁶⁹, proceso que fue interrumpido en 1994, cuando la opción política de descentralización hacia los ámbitos locales, promovida por el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se impuso mediante la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), inaugurando la etapa que municipalizó de la gestión pública en el país, provocando un giro inesperado en un proceso que hasta entonces parecía inclinarse hacia la consolidación de los niveles intermedios de gobierno (prefecturas).

El proceso de descentralización de base municipal en Bolivia se fundó en cuatro leyes primordiales: a) La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), que transfiere recursos y competencias al plano municipal y reconoce a las organizaciones territoriales de base según sus usos y costumbres; b) La Ley de Descentralización Administrativa (LDA), que delega competencias de índole técnico-administrativo no privativas del Estado Central, a las Prefecturas; c) La Ley de Municipalidades (LM), que reordena y ratifica al municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas; y, d) La Ley del Diálogo Nacional 2000 (LD), que consolida la importancia de los municipios transfiriendo recursos extraordinarios del alivio de la deuda (HIPC) y los provenientes de la cooperación internacional a través de la Política Nacional de Compensación a los Gobiernos Municipales (Ameller, 2002).

La primera de ellas, nos referimos a la Ley de Participación Popular - LPP, se constituyó en la norma hito que descentralizó de manera efectiva el funcionamiento de la administración pública hacia las entidades territoriales locales, dotándoles de una estructura política y administrativa

⁶⁹ Nótese que el proceso legislativo boliviano establece un procedimiento de doble aprobación, la primera efectuada en la cámara de origen que, en caso de aprobar el proyecto, lo remite a la cámara de revisión y posteriormente, de no existir observaciones, al ejecutivo para su promulgación.

endógenamente generada, un status formal de gobierno (cualidad gubernativa) y amplias facultades de planificación y gasto (Arandia, 2005), conjunto de atributos que configuran el carácter autónomo de las entidades municipales⁷⁰.

Así también lo confirma Del Campo (2007: 16) al indicar que la "...LPP transfirió a los gobiernos locales toda la infraestructura física de educación, salud, deportes, micro riego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. Se estableció una modalidad de distribución de los recursos fiscales por coparticipación tributaria (se pasó del 10 al 20 por ciento de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a partir del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los impuestos municipales quedaron constituidos por el impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (impuesto a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su ordenanza municipal. Por último se estableció la planificación participativa para la formulación de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales. En suma podríamos decir que el proceso de municipalización se completó: se transfirieron competencias, propiedades, recursos, responsabilidades y mecanismos de control político".

Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) en 1995 se intenta completar la estructura del nuevo modelo estatal, regulando el régimen de desconcentración del Poder

⁷⁰ El concepto aquí empleado es el de "autonomía relativa", similar aunque de un alcance mucho más reducido al que asume, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español en su sentencia de 2 de febrero de 1981 cuando expresa que la noción de "...autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido".

Ejecutivo a nivel departamental, transfiriendo y delegando a estas administraciones intermedias (prefecturas) competencias y atribuciones de carácter técnico administrativo no privativas del ejecutivo nacional, todo en la perspectiva de constituir las en instancias de articulación entre el gobierno nacional y las instancias subnacionales municipales. Esta norma tiene un alto componente de delegación de funciones y una o dos competencias efectivamente transferidas; esto es, con recursos y capacidad plena de decisión, por lo que se puede decir que se trata más de un proceso de desconcentración antes que de descentralización; desconcentración radical, pero desconcentración al fin (Galindo, 1998). Finalmente, por encargo de la FAM – Bolivia, varios especialistas resumen los hitos normativos fundamentales sobre los que se ha venido desarrollando el proceso de participación popular y municipalización en Bolivia:

*Cuadro Nº 8***Hitos normativos del proceso de municipalización y participación popular**

<p>1994</p> <p><u>Ley de Participación Popular</u> Descentralización del Estado mediante la Ley de Participación Popular. Se crean los municipios en todo el territorio nacional, gestión territorial en base a la participación y decisión de organizaciones de base, control social y planificación local del desarrollo. Re asignación de los recursos nacionales transfiriendo al nivel local los recursos públicos.</p> <p><u>Ley de la Reforma Educativa</u> Basada en la educación intercultural bilingüe y la participación popular. Asigna competencias en educación a los municipios, crea la estructura de la educación basada en la Participación (juntas escolares, juntas de núcleo, juntas distritales, el Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional).</p> <p><u>Creación de la Asociación de Municipios de Santa Cruz</u> Surgen las asociaciones departamentales municipales que darán origen a la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.</p>
<p>1995</p> <p><u>Ley de descentralización administrativa</u> Delega funciones técnicas y administrativas a las Prefecturas departamentales con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios públicos y promover el desarrollo de las regiones.</p> <p><u>Modificación a la Constitución Política del Estado.</u> Adecuando el texto constitucional al proceso de Participación Popular.</p> <p><u>Elecciones municipales de 1995</u> Primeras elecciones municipales en la era de la Participación Popular, se incrementa la duración de la gestión que anteriormente era de dos años.</p>
<p>1999</p> <p><u>Creación de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia)</u> En el Primer Congreso de Asociaciones.</p> <p><u>Ley de Municipalidades</u> <u>Elecciones municipales de 1999</u></p>
<p>2000</p> <p><u>Diálogo Nacional</u> Se define que los recursos del Diálogo 2000 sean administrados por los municipios. Recursos HIPC para los municipios.</p> <p><u>Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza</u> <u>Política Nacional de Compensación</u> Distribución de recursos a los municipios por el criterio de pobreza.</p> <p><u>Readecuación de los Fondos Nacionales</u> Creación de Fondo de Inversión Productiva y Social - FPS.</p>
<p>2003</p> <p><u>Ley del Seguro Universal Materno Infantil - SUMI</u> Atención de salud a las madres y niños menores de cinco años con recursos municipales.</p> <p><u>Creación de los Directorios Locales de Salud – DILOS</u> Máxima autoridad de salud en el municipio.</p> <p><u>Ley de creación de la Escuela Nacional de Gobierno</u> Centro de Capacitación Municipal.</p>
<p>2004</p> <p><u>Ley de Agrupaciones Ciudadanas</u> Rompe el monopolio partidario</p> <p><u>Ley del Referéndum</u> Habilita la posibilidad de aplicar consultas ciudadanas con efecto vinculante</p> <p><u>Elecciones Municipales 2004</u> <u>Diálogo Nacional Bolivia Productiva</u> Continúa el proceso iniciado con el Diálogo 2000, pero con una visión más productiva</p>
<p>2005</p> <p><u>Ley de Hidrocarburos</u> <u>Decreto Supremo 28421 sobre Recursos del IDH para municipios</u></p>
<p>2006</p> <p><u>Ley del Seguro de Salud del Adulto Mayor</u></p>

Fuente: Enlared Municipal, abril 20 de 2006

3.1. Las virtudes del modelo municipalista de descentralización

La opción municipalista se ha convertido, al menos hasta la reciente re-emergencia de las reivindicaciones regionales centradas en el nivel meso, en la más difundida y aceptada en el país al considerar que la municipalidad se constituye en el sujeto “natural” de la descentralización, la entidad estatal más cercana al ciudadano y, por consiguiente, en el ente territorial público más democrático y eficiente para resolver los problemas sociales.

Una gran parte de los autores nacionales reivindican sus virtudes considerando que en él subyace un gran potencial para disminuir la separación entre el Estado y la Sociedad Civil y lograr mayor equidad en la redistribución de los recursos fiscales, en esta perspectiva, Medina (2001: 298), por ejemplo, sostiene que “...la municipalización del país es el nuevo orden que está surgiendo desde nuestras propias raíces. Colectivamente y en paz estamos rediseñando nuestro territorio; la arbitrariedad de nuestras secciones de provincia, la estamos corrigiendo a través de la lógica de la red: las Mancomunidades. Hemos comenzado a convertir las Markas de Ayllus y pueblos indígenas en Gobiernos Municipales autónomos. El municipalismo ha empezado a revertir las Reducciones toledanas: origen y causa de la pobreza amerindia; ahora sí será posible el acceso a la biodiversidad y con ello a la creación de riqueza, haciendo justicia al ‘principio económico de reciprocidad’.

Las organizaciones territoriales de base piensan, dialogan y priorizan, a través de la planificación participativa, la inversión y el gasto en sus municipios; participan en la elaboración de sus PDM’s y el control social ha aparecido en el horizonte de lo público. Participando y tomando decisiones sobre lo que atañe a nuestra vida cotidiana y controlando su ejecución, hemos vuelto a dar a luz el ‘principio participativo de la Democracia’. He aquí

nuestros más grandes aportes a la complejización cualitativa de la economía y la democracia del siglo XXI... 'El municipalismo es la forma más inteligente, generosa y pacífica de conjurar, de un modo concreto y a la mano, la violencia que trae aparejada la declinación y parálisis del Estado nación bolivariano'''.

Urioste (2001: 1), por su parte, afirmó que el modelo boliviano de descentralización que se ha materializado a través de la municipalización y el establecimiento de canales efectivos de participación social en el nivel local, se constituye en una medida radical pero adecuada al "...contexto político del país, dando respuesta a una prolongada demanda social, con relación a la descentralización y las disminución de las competencias del gobierno central".

Desde un perspectiva más inclinada hacia la administración, Aliendre (2004: 109) sostiene que: "Desde el punto de vista de la macrogestión, se ha establecido que la participación popular ha sido una de las políticas públicas más exitosas en tanto instrumento para superar la pobreza, promover la equidad, democratizar los recursos, promover la participación ciudadana y transformar el Estado centralista, burocrático, representativo y excluyente por un Estado descentralizado, más eficiente, participativo e inclusivo. La conformación del actual Congreso Nacional es una muestra palpable de los efectos que ha causado la participación popular, así como la nueva Constitución Política del Estado, y el actual proceso de participación ciudadana en un referéndum y la Constituyente. La participación popular ha desatado fuerzas más allá de lo imaginable en un principio. Desde el punto de vista de la microgestión, continúa, hemos constatado un proceso rápido de aprendizaje de los procesos de gestión pública. Se han hecho esfuerzos por captar mayores recursos propios, y se ha avanzado en este propósito. El gasto está orientado al desarrollo humano: infraestructura urbana y rural,

saneamiento básico, salud y educación. Siendo los recursos escasos, los municipios se están dando modos para desarrollar infraestructura productiva y promover el desarrollo económico. Es probable que algunas de las competencias asignadas a las municipalidades deberían ser revertidas al nivel central, no por ineficiencia si no por falta de recursos, los presupuestos de la gestión 2004 nos muestran a las claras que hoy las municipalidades deciden conscientes de sus necesidades y sus limitados recursos, que están cumpliendo su misión central y que han administrado adecuadamente los recursos financieros asignados”.

Las virtudes del modelo han sido ampliamente reconocidas en el contexto nacional e internacional, así, Barberý (2004: 9-10) señala que “El 2º de abril de 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular marcando uno de los hitos más importantes en la evolución democrática de Bolivia. Hasta ese momento solo 24 secciones de provincia en el país recibían recursos para administrar sus necesidades municipales, lo cual en los hechos significaba que la democracia local era un simple postulado formal en la mayor parte del territorio nacional. Con la implementación de la Ley, las 311 secciones de provincia que estaban legalmente constituidas comenzaron a recibir recursos para atender sus necesidades locales, otorgándole sentido a la conformación de gobiernos municipales en todo el país. Bastaría con destacar este cambio estructural para considerar que la Ley de Participación Popular generó una verdadera revolución democrática (...) Sin embargo, el cambio fue aún más generoso. Porque más allá de que la inversión municipal haya pasado de un magro 3% a representar actualmente más de un tercio de la inversión pública, la descentralización de recursos a nivel local vino acompañada de un nuevo concepto de gestión pública: la incorporación de la participación social en la definición de las demandas y en la ejecución de los planes y presupuestos municipales. Solo en el primer año de implementación de la LPP se reconocieron más de 14.500 personalidades jurídicas a comunidades

campesinas, comunidades indígenas y juntas vecinales y se conformaron 311 comités de vigilancia en todo el país, generando un escenario destinado a promover la orientación y el control de la gestión municipal”.

3.2. Voces críticas al modelo

La compleja realidad boliviana incluye tres expresiones básicas de heterogeneidad que determinan la conformación de las relaciones territoriales y a las que todo proceso de reforma estatal, incluida la descentralización, debería responder. La primera, de tipo estructural, está relacionada a la convivencia de formas avanzadas de capitalismo con modos de producción precapitalista. La segunda, de carácter étnico-cultural, rasgo muy marcado en Bolivia, con una población indígena mayoritaria y excluida, por un lado, y un sector blanco/mestizo dominante por otro. La tercera, de naturaleza ecológica, que se expresa en la conformación de tres macro regiones bien diferenciadas: altiplano, valles y llanos, cada una con diversos climas, problemas y posibilidades (Boye, 1991).

A estas tres, Carrión (2001) añadiría la necesidad general de toda sociedad de dotarse del aparato gubernamental más eficiente, es por tanto, una necesidad estructural de dirección social y buen gobierno, la que en el caso boliviano, adquiere relevancia frente al crónico déficit estatal que caracteriza a su realidad y que el colectivo reclama permanentemente⁷¹.

Para los efectos del estudio, nos concentraremos específicamente en dos de los cuatro aspectos arriba identificados, las necesidades de eficiencia organizativa estatal, por un lado, y las necesidades de gestión de la diversidad étnico-cultural, por otro, buscando determinar en qué medida el

⁷¹ En la historia boliviana reciente, todos los debates han girado esencialmente en torno al Estado, tenido como problema desde las visiones neoliberales que buscaron su reducción o como la solución desde la perspectiva de los planteamientos políticos hoy hegemónicos.

modelo municipalista fue eficaz para responder eficazmente a las exigencias de semejante complejidad.

El modelo fue históricamente criticado desde dos vertientes: a) La primera planteó en su momento reformas descentralizadoras desde el mismo sistema territorial republicano imperante ⁷², buscando una redistribución más eficiente de los recursos y las competencias a la par de revalorizar el nivel intermedio (departamental) sin afectar la estructura de tres niveles ya consolidada, es decir, mejorar el modelo existente desde dentro, razón por la que adquiere un matiz *endógeno*; y b) La segunda, vinculada a los movimientos indigenistas, emerge propugnando la sustitución total de un modelo con el que jamás se sintieron identificados y peor integrados, cuestionando el modelo desde su externalidad (*exógeno*), propugnado alternativamente el rescate de los arreglos territoriales pre republicanos e incluso pre coloniales, notoriamente afectados por los límites municipales y departamentales que desde ésta perspectiva se sostiene fueron artificialmente creados e impuestos por la colonia y la República.

Se configuran así las dos principales corrientes que en intensidades variables ordenan y desarrollan las diferentes líneas críticas al modelo de descentralización municipal.

⁷² En este caso el término de "republicano" tiene una connotación histórica y está referido al modelo estatal heredado desde la fundación de la república en 1825 y no así con las formas de gobierno basadas en la lógica de control del poder en base a los pesos y contrapesos emergentes de la tradicional división de poderes.

3.2.1. Las críticas desde dentro del mismo sistema (endógenas)⁷³

Así denominadas en tanto nacen del seno del sistema imperante, sin cuestionar las bases del modelo territorial ni la división territorial que fueron impuestas desde los albores de la república. Sus propuestas se caracterizaron por sus tendencias esencialmente reformistas, dirigidas en unos casos a profundizar la descentralización municipal y en otros a redistribuir de distinta forma y en intensidades variables los recursos y competencias entre los tres niveles político/administrativos ya existentes.

En este marco, se plantearon los siguientes elementos concretos que sustentaron las críticas de carácter endógeno:

1) Sobremunicipalización⁷⁴

Algunos críticos aducen que el modelo de descentralización inaugurado en 1994, ha llevado a una excesiva sobremunicipalización tanto del territorio y la administración como del discurso, lo que a su vez estaría produciendo por aquel entonces la fragmentación general del Estado, entorpeciendo la identificación de una visión compartida de desarrollo nacional compatible con un contexto económico regional/continental y global sumamente móvil y competitivo que se rige por el principio de lucro individual antes que por el principio comunitarista de la reciprocidad reivindicado por Medina.

⁷³ La denominamos endógena pues es el propio modelo el que se cuestiona a sí mismo, desde dentro, como una estrategia de sobrevivencia buscando superar sus debilidades sin perder su esencia ni identidad.

⁷⁴ El término no debe ser en este caso entendido como la situación de 'hipermunicipalización' entendida como el establecimiento de un número elevado de unidades territoriales municipales, como sucede, por ejemplo en España o Francia.

De ahí que Barrios (2001), por ejemplo, se mostró crítico con un modelo de descentralización municipal que corría el riesgo de caducar antes de tiempo, algo paradójico teniendo en cuenta su corta data y los evidentes logros que trajo para el país, esto debido centralmente a que varias de sus premisas obstaculizan un proceso sostenible de gestión territorial estatal, destacando entre ellas: a) La asfixia el nivel departamental hasta convertirlo en ventanilla del ejecutivo nacional; b) Tiende a absolutizar las bondades del nivel municipal al extremo de exponerlo como el ámbito “genuino” para descentralizar; c) Refuerza dispositivos “populares participativos” en vez de optimizar la relación entre elector y elegido en el marco del gobierno local; y d) Carece de sistemas fiscales que ecualicen desequilibrios interterritoriales sobre la base de un monitoreo – por territorio– de la brecha entre capacidad y requerimiento fiscal atendiendo el esfuerzo fiscal y las estructuras de necesidades poblacionales.

Ayo (2003: 8) sigue las tendencias críticas, señalando que el proceso de descentralización boliviano adquirió un sentido poco objetivo al pretender sustentarse en “la creencia casi mítica en el ámbito municipal como punto de llegada y de despegue de todas las iniciativas de gestión pública estatal, obviando considerar sus limitaciones y falencias”.

En líneas generales, tales críticas se asemejan a las vertidas por Carrión (2000) para el caso ecuatoriano, quien partiendo de la identificación de una manifiesta en la excesiva bipolaridad visibiliza el establecimiento de una situación antitética entre lo nacional y lo local, considerando los siguientes puntos: 1) El debilitamiento de lo nacional; 2) La pérdida de importancia del nivel intermedio, llámese provincia, departamento o región; 3) Desestructuración del conjunto de la organización y niveles del Estado; 4) El fraccionamiento del territorio sobre la base cantonal.

La descentralización es –continúa el mismo autor– mucho más compleja que la municipalización, para lo cual es imprescindible que se *desmunicipalice* el debate de las propuestas de descentralización, lo que no significa restar autonomía ni poder a los municipios, pues de lo que se trata es de superar una visión meramente localista del problema sin descartar al municipio y su gobierno como actores importantes para abrir espacios de análisis más amplios para observar la cuestión territorial a partir de la estructura del Estado en su conjunto con todos sus componentes. En este escenario, los municipios cumplen una función específica pero complementaria a la que cumplen otros aparatos estatales y niveles de gobierno.

Es a partir de estas visiones críticas generales al carácter excesivamente localista de la descentralización boliviana que emergieron los restantes cuestionamientos y propuestas de reajuste.

2) La organización política como uno de los puntos cruciales de la descentralización municipal boliviana

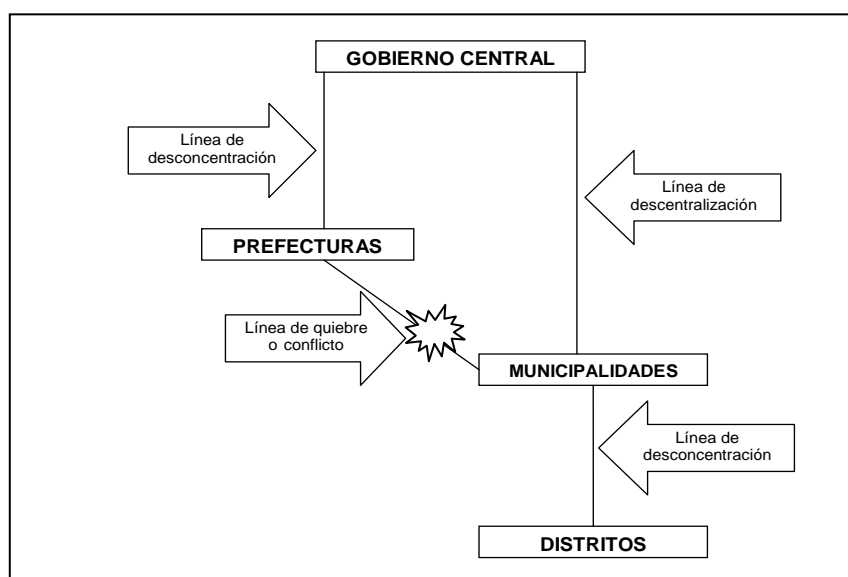
a) Debilidad en el diseño formal de la estructura de gobierno multinivel

Junto con la problemática de la representación política, la participación social y el sistema electoral, la organización política se constituye en uno de los principales aspectos a tomar en cuenta en todo proceso de ajuste territorial, que con matices implica también un proceso necesario de reingeniería organizacional a todo nivel, afectando en sentidos diversos tanto el funcionamiento estatal.

Desde una perspectiva estructural de las RIG, se entiende que el proceso de redistribución territorial del poder público en Bolivia asumió un doble carácter, de descentralización política vía municipios, por un lado, y de desconcentración simple hacia los entes intermedios de administración estatal (prefecturas), por otro, discurriendo ambas como dos líneas paralelas de RIG que se articulan, o al menos eso es lo que se esperaba, mediante un diseño basado en lo que en el arreglo institucional boliviano de la época se designó como 'designación cruzada'⁷⁵ de prefectos y consejeros departamentales.

Gráfico N° 13

Desconcentración y descentralización en el modelo boliviano de RIG



Fuente: Elaboración propia

⁷⁵ La 'designación cruzada' implica un proceso intrincado de generación de la autoridad pública en el nivel meso, con dos fuentes diferentes, esto es, el prefecto designado directamente por el presidente de la república y los consejeros departamentales elegidos en cada provincia por los concejos municipales de los gobiernos locales existentes en la jurisdicción provincial. Con esto se pretendió lograr una estructura organizativa que sirva de espacio de encuentro en los dos niveles de gobierno (nacional y municipal).

Esto supone un primer nudo de conflictividad, esquematizado en el gráfico anterior como una línea de quiebre en las relaciones entre el nivel nacional y el nivel local municipal, producto de la complejidad emergente del encuentro de dos legitimidades de distinto orden, aspecto que la legislación ha pretendido solucionar sin mucho éxito a través del establecimiento de una institucionalidad intermedia (prefectura) generada mediante la designación cruzada de sus principales autoridades con legitimidad delegada o de 'segundo orden'. Esto es consistente con su naturaleza de espacio de coexistencia en el que nivel político prefectural trata de conciliar las dos legitimidades primarias, para lo cual se previó la designación directa y personal del presidente de la República hacia el Prefecto y la designación de los consejeros provinciales por parte de los concejales ediles de los gobiernos municipales existentes al interior de cada provincia.

Este planteamiento organizativo que en teoría parecía erigirse como el más adecuado para la situación, no dio en los hechos los resultados esperados por dos razones de base: i) La primera relacionada con el carácter delegativo del prefecto, cuyo *status* de representante directo del presidente en el territorio departamental venía socavando su legitimidad como interlocutor válido y confiable ante las autoridades municipales y los consejeros departamentales, promoviendo el surgimiento de controversias y recelos en cuanto a su actuación como facilitador de las relaciones intergubernamentales (Arandia, 2002); ii) La segunda se centra en la idea bastante difundida de que los consejeros departamentales no son identificados como sujetos de representación social y no han cumplido con su labor de relacionar efectivamente a los municipios con la inversión y la planificación departamental (Molina, 2001); y iii) La relación notablemente asimétrica en las relaciones 'inter-órganos' a nivel prefectural, pues el

ejecutivo, materializado en la figura del prefecto, controlaba todos los recursos de poder público, además de presidir de manera directa por ley el Concejo Departamental, entidad que además de no contar con facultades normativas sustanciales, se limitaba a efectuar labores de fiscalización al prefecto con muy pocos recursos y prerrogativas, lo que incidió en que adopte un rol de agente de los intereses municipales ante el prefecto. En otros términos, la configuración del nivel meso se configuró bajo un modelo de hegemonía del ejecutivo (presidencialismo exacerbado).

De esto se concluye que más allá de los siempre presentes déficits administrativos y económicos, el nudo central de la problemática giraba alrededor de la estructuración del poder y la legitimidad en la generación y ejercicio de la autoridad en el nivel territorial intermedio prefectural, es decir, que el problema principal era de carácter esencialmente político.

El siguiente cuadro complementa en anterior gráfico, visibilizando a las autoridades de cada nivel, su forma de designación y su ubicación en la estructura multinivel de tres estratos.

Gráfico N° 14

Estructura de Gobierno multinivel en Bolivia hasta antes de la aprobación de la Constitución Política vigente

Niveles territoriales	Gobierno nacional	
	Gobiernos subnacionales	
	Forma de constitución	
	Por designación (delegación/desconcentración)	Por elección popular (Representación/descentralización)
Departamento	Prefectura: -Prefecto (designación presidencial) -Consejo Departamental (designación municipal)	No existe
Provincia	Subprefecto	No existe
Sección de provincia	Corregidor	Gobierno Municipal: -Alcalde -Concejo municipal

Fuente: Elaboración propia

b) *Debilidad en la estructuración y funcionamiento de las instancias territoriales intermedias*⁷⁶

Como se ha ya dicho, la LPP marcó un giro inesperado en el desarrollo de las políticas descentralizadoras en el país, inclinando la balanza hacia lo local y postergando de manera inesperada las demandas de las élites regionales⁷⁷ que hasta entonces pugnaban por imponer un modelo de descentralización cimentado en la constitución de entidades públicas con cualidad gubernativa en el nivel territorial intermedio (gobiernos departamentales).

¿Porque se da este giro? ¿Cuáles las motivaciones de los actores políticos para desechar la alternativa departamental que hasta el momento había ya logrado notables avances y optar por la alternativa municipal que finalmente se impuso?

⁷⁶ Nótese que hablamos de instancias intermedias de administración y no de gobierno, calidad que le era legal y constitucionalmente negada en el esquema municipalista.

⁷⁷ Principalmente las del oriente y parte del sur del país.

La respuesta a estos cuestionamientos es dual. En primer lugar, desde lo técnico jurídico, se llegó a sostener que los candados constitucionales y legales que por entonces inviabilizaban la creación de gobiernos departamentales, no dejaban más alternativa que la municipal, esto con el fin de responder a las sentidas demandas de la población por mayores niveles de descentralización (Molina, 1994).

En segundo lugar, desde lo político, la respuesta más simple y directa la brinda Finot (1998) al expresar que en la medida que el proceso de descentralización ha evolucionado, los países federales han optado por enfrentarlo a partir de los niveles intermedios (estados o provincias), mientras que los unitarios han elegido descentralizarse hacia los niveles municipales, evitando de esta manera fortalecer prematuramente poderes regionales que pudieran rivalizar con el poder central.

Estas argumentaciones denotan un cierto reparo hacia el fortalecimiento de poderes intermedios que bien podrían llegar a constituirse en arenas políticas significativas y núcleos de poder que podrían en riesgo la hegemonía de un poder central históricamente débil, para algunos necesaria para mantenimiento de la integridad del Estado Nación frente a las supuestas tendencias centrífugas y desintegradoras provenientes de las élites regionales, posición perfectamente compatible con el pensamiento político conservador vigente en países de fuerte tradición centralista, como bien señala Véliz (1984), una visión profundamente arraigada en el pensamiento de un sector de las élites nacionales que fundamenta su poder en el manejo centralizado del aparato estatal y buscaba, por ende, retrasar las políticas de descompresión del sistema político a través de la redistribución territorial del poder público (Roca, 2002).

De esta forma, adquiere fuerza la hipótesis planteada por Véliz en sentido de que "La consolidación e institucionalización del control imperial fue acompañada por la emergencia de un estilo político centralista, cívico, burocrático y legalista, del cual ni las Indias imperiales primero ni las repúblicas independientes de América Latina más tarde se han apartado jamás con gran convicción o éxito. Por lo demás cuando se dieron estas desviaciones, ellas no modificaron sustancialmente el edificio institucional, preexistente sino que dieron lugar a una simple relajación de facto de la autoridad centralizada. W. B. Yeats esbozó el extremo de la desilusión y la anarquía en su celebrado *Things fall apart; the centre cannot hold* ("Las cosas se desintegran; el centro no puede sostenerlas"). A esto, se puede replicar que en la tradición histórica latinoamericana el centro deja de ser un sostén muy rara vez, e incluso cuando aparentemente sucumbe, pronto revive, tal vez revigorizado" (Véliz, 1980: 158);

El contenido del artículo 2 de la Ley de Descentralización Administrativa va en esta dirección al establecer de manera textual un candado legal en sentido de velar ante todo por la "preservación de la unidad nacional"⁷⁸, revelando además un cierto temor hacia la disgregación en un país que fue y es poco integrado, debido esencialmente a su topografía, deficiente red de comunicaciones y notoria diversidad cultural.

⁷⁸ El artículo 2 de la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 señala *in extenso*:

"(...) En el marco de la preservación de la unidad nacional, la presente ley tiene por objeto:

- a) Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro el régimen de descentralización administrativa.
- b) Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
- c) Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población".

En este marco, más allá de las motivaciones que llevaron a los decisores de entonces a postergar la descentralización hacia el nivel intermedio, su importancia se vio en lo posterior nuevamente visibilizada, constituyéndose en una de las principales debilidades de la estructura organizativa del sector público municipalizado, esquema en el que las administraciones departamentales o Prefecturas no llegaron a adquirir una cualidad gubernativa propiamente dicha⁷⁹, erigiéndose más bien en órganos desconcentrados del poder central a cargo de los Prefectos designados por el Presidente de la República y de los Consejos Departamentales como órganos colegiados de consulta, control y fiscalización, cuyos titulares son seleccionados por los concejales municipales de las provincias de las que forman parte a través de un procedimiento de designación cruzada (Honorable Senado Nacional, 2000).

Como se tiene ya expresado, esta combinación procuró constituir a la prefectura en un ente de articulación eficaz entre los niveles central y municipal, es decir, un facilitador de las RIG, sin mucho éxito, pues los municipios llegaron a percibir al prefecto como un agente del nivel central cuya lealtad se genera en los niveles partidarios nacionales y arrastra, por lo mismo, el descrédito que los caracteriza, monopolizando el poder del nivel intermedio ante un Consejo Departamental de fuente municipal, que él mismo preside y cuyas atribuciones legales de controlar y fiscalizar sus acciones se ven por este motivo disminuidas y/o supeditadas al control prefectural, al igual que en el proceso de redacción y aprobación de los planes y presupuestos departamentales, elaborados por el mismo Prefecto en base a las directrices provenientes de las instancias centrales.

⁷⁹ Ni en el sentido clásico emergente de la división horizontal de los tres poderes ni en el de las condiciones anotadas por Barrios, citadas en el primer capítulo.

Surgieron así controversias y reservas sobre el ejercicio de dos roles hasta cierto punto contradictorios por parte del prefecto, de facilitador de las relaciones intergubernamentales, por un lado, y de representante político del gobierno central en los departamentos, por otro (Arandia, 2002).

Por su parte, el Consejo Departamental adolece de similares defectos, ya que su designación se cierra en el sistema de representación política formal (partidos) y responde a la tan repudiada lógica de acuerdos políticos que por entonces también definían la elección de alcaldes mediante un procedimiento de elección indirecta al interior de los mismos concejos municipales. Ambos, Prefecto y Consejeros, se constituyen, desde distintos ámbitos espaciales, en producto de una forma de acción política vertical y clientelista, movilizadora a través del aparato de los partidos.

Se trata de lo que Centellés y Navarro (2003: 351) toman como "...la zona más problemática del 'edificio' (Prefecturas y Consejos Departamentales), lo que resulta hasta cierto punto normal en el modelo elegido y se explica ya que es aquí donde se sitúa el encuentro de las dos legitimidades electorales, la de origen local y la nacional. Es la 'interfase' a la que se pide la tarea más difícil, la articulación de los dos niveles en los que se organiza el Estado".

En estas circunstancias, no resulta extraño que este nivel de administración desconcentrada haya tropezado con serias dificultades para responder a sus dos principales tareas: articular los dos niveles de legitimidad democrática identificables en la estructura estatal – como bien hacen notar los autores precitados– y atenuar las tensiones centro – periferia subsistentes en el marco del pluralismo institucional,

intensificados por las innegables asimetrías fácticas y normativas subyacentes en la relación entre el gobierno central y los gobiernos municipales.

Con todo, la estructura actual de las prefecturas, aún con las debilidades identificadas, se constituyó en el punto de encuentro de las dos legitimidades políticas de primer orden en la estructura institucional y fue, por lo mismo, el centro de las conflictividades propias de un estado natural de tensión centro periferia que no es nuevo. Las municipalidades exigían, por su parte, se tome en cuenta los intereses de sus localidades a través de sus representantes al Consejo Departamental, buscando en la Prefectura un alianza natural que se vio perturbada por la presencia de un Prefecto designado directamente por el Presidente, lo que debería producir, al menos en cuanto al diseño institucional, fricciones internas adicionales entre éste y los Consejeros en busca de los acuerdos y consensos necesarios para definir estrategias de desarrollo departamental (Plan de Desarrollo Departamental) y la asignación de recursos en el proyecto de presupuesto a ser defendido en las instancias nacionales de hacienda y en los posteriores debates parlamentarios para su aprobación mediante la sanción de la Ley Financial.

c) Las notables asimetrías económicas

El grado real de autonomía de cada ente territorial guarda relación directa con su capacidad económica, la que debería garantizar ciertos niveles de independencia de los gobiernos subnacionales (intermedios o locales) en la definición de sus propias políticas, siempre en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social concertado a nivel nacional que logré niveles mínimos de integración de la gestión.

Sin embargo, debido a la generalizada incapacidad de recaudación impositiva del Estado boliviano, resulta impensable hablar de la posibilidad de lograr el suficiente grado de independencia económica en las instancias subnacionales como para establecer un escenario de mayor simetría y hacer de ésta el principal elemento de equilibrio y negociación intergubernamental.

En esta perspectiva, en un escenario de desigualdad económica donde la tendencia de las entidades centrales económicamente más poderosas es sobreponerse a las subnacionales a través del condicionamiento, tácito o explícito del volumen y el destino de los recursos financieros transferidos, solo resta el establecimiento de aquellos arreglos institucionales que se consideren necesarios para la protección de los ámbitos decisionales subnacionales, relacionados, por ejemplo, con el diseño de un mapa competencial claro y adecuado, el fomento espacios de coordinación intergubernamental y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de resolución de conflictos interterritoriales.

3) Falta de claridad en la determinación del mapa competencial entre entidades gubernativas territoriales

Más allá de sus efectos positivos, la descentralización implica también un cierto nivel de complejización de la gestión y el funcionamiento del aparato estatal, haciendo necesaria la implantación de nuevas formas de gerencia de lo público adecuadas a un escenario de mayor pluralidad institucional; estos es, promoviendo un mayor flujo de responsabilidades, capacidades y recursos a los niveles subnacionales. En este escenario, ante las naturales tendencias centrífugas del nuevo modelo, se toman diversas medidas de ajuste entre ellas la construcción de redes y canales

que vehiculen la negociación de las tensiones centro periferia propias de la ejecución de políticas multinivel, con una presencia cada vez mayor de la sociedad civil en el campo de las decisiones políticas.

La definición de la matriz de distribución competencial entre territorios implica entender que el ámbito donde se asignan las competencias, es un espacio en realidad tridimensional. Es a raíz de tal premisa que se puede visualizar este asunto en una suerte de "cubo competencia" cortado de tal manera que permita cruzar la dimensión "territorio" con las dimensiones "materias" y "facultades". En efecto, lo que se persigue en este primer bloque conceptual, es subrayar que "asuntos" materiales asume y con qué "prerrogativas" formales, un territorio o un nivel territorial del Estado (Barrios, 2002).

La distribución competencial asume características diversas en aquellos Estados donde su organización territorial responde a un modelo federal o unitario descentralizado. En el primer caso, dicha distribución toma en cuenta esencialmente a los niveles nacional e intermedio (estatal o autonómico), aplicando básicamente tres fórmulas constitucionales: a) Lista única a favor del nivel central con cláusula residual a favor de los entes intermedios (el más común en los tipos federales); b) A la inversa, se establece una lista única a favor de los entes intermedios, con cláusula residual a favor del nivel central; y, c) Sistema de doble lista, jugando la cláusula residual a favor de cualquiera de los dos niveles, según los casos (Rodríguez, 2003). En estos casos, pese a gozar de ciertos niveles de autonomía relativa, el nivel municipal no tiene un ámbito competencial constitucionalmente blindado, cuya regulación se libra a la legislación ordinaria (federal o estatal).

Tratándose de Estados unitarios descentralizados municipalmente, como en el caso boliviano, el nivel intermedio, llámese estatal, departamental, prefectural o regional, pierde protagonismo y la matriz de competencias pasa a dirimirse entre el nivel central y el municipal, básicamente, sin que ello signifique que las instancias intermedias desconcentradas del poder central dejen de jugar algún tipo de rol en la red intergubernamental.

En este marco, considerando que las reformas estatales vinculadas a la descentralización en Bolivia son parte de un proceso aún inconcluso, no resulta extraño que existan grados de imprecisión y/o ambigüedad en la distribución de competencias y atribuciones entre instancias administrativas y políticas de distintos niveles, peor si entre ambas existe un quiebre de base entre dos regímenes distintos aunque no incompatibles en una misma jurisdicción territorial: un nivel intermedio desconcentrado de base delegativa y un nivel local descentralizado de base representativa, cuya relación origina un conjunto de problemas competenciales y políticos que en los hechos aún no han sido efectivamente resueltos.

Como se tiene ya expresado, estudios recientes han dado cuenta de las deficiencias prefecturales que, como entidades desconcentradas del poder central en el nivel territorial intermedio, no tienen un rol claro en la definición de una visión compartida de desarrollo regional y el diseño y ejecución de políticas sectoriales, sus relaciones con los municipios presentan debilidades que se manifiestan, por ejemplo, en la falta de articulación entre los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental.

No se distingue con claridad la función prefectural de articular desde el nivel meso las políticas nacionales y municipales. En la sensibilidad general, es como si se tratara simplemente de una Alcaldía más grande. En el accionar de las autoridades –a pesar de que conceptualmente hay mayor precisión– no existe una conducta institucional que impulse efectivamente la planificación y la inversión concurrente a través de los planes y presupuestos (Molina y otros, 2001: 65).

Hacia abajo, las subprefecturas, entidades desconcentradas del poder prefectural a nivel provincial, manifiestan debilidades análogas al no encontrar un rol claro en el nuevo esquema, al extremo de que para algunos estas instancias responden una estructura estatal anacrónica y centralista que en el contexto actual ha perdido su razón de ser y que generan, por el contrario, un estado de tensión entre los gobiernos locales y el sistema departamental desconcentrado.

De esta forma, en el marco de la falta de claridad acerca del rol y funciones del nivel intermedio prefectural, la sobreposición de competencias entre instancias del régimen autonómico municipal y entes desconcentrados departamentales en una misma jurisdicción territorial se hace evidente. Existe una clara disputa no solo por atribuciones sino principalmente por liderazgos políticos regionales y locales, entre alcaldes y prefectos. Es evidente que ahora los alcaldes –al conducir gobiernos autónomos– tienen más atribuciones que los prefectos aunque su ámbito territorial de acción sea mucho menor (Urioste, 2001).

Así, el menú competencial vigente en el país durante el periodo de estudio, refleja que de las 28 materias competenciales distribuidas entre los diferentes niveles territoriales de gobierno y administración, al menos 10 se reiteran tanto para el nivel departamental como para el municipal,

sin una clara delimitación del alcance material, lo que provoca que la prefectura asuma para sí un amplio espectro de acción para operar al interior de las jurisdicciones territoriales municipales, duplicando e incluso desplazando a la institucionalidad municipal en el ejercicio de sus propias competencias. Por otra parte, cabe una puntualización necesaria en relación a la competencia signada como 'fortalecimiento municipal' compartida entre los niveles central e intermedio, cuya ambigüedad e indefinición ha servido para que se inmiscuyan de manera abierta en el autogobierno municipal.

Así se interpreta de la sistematización competencial efectuada en el cuadro N° 9.

Finalmente, Terán (2004: 184-185) resume todo lo expresado señalando que en el nivel local, el proceso ha facilitado una parcial identificación, con base en la experiencia y a costos muy altos, de competencias claramente locales, que bajo ninguna circunstancia deberían ser atendidas por el Gobierno Nacional a través de sus ministerios, entidades desconcentradas o las prefecturas. Esta parcial delimitación de competencias en la esfera local, más la abierta posibilidad de inversiones concurrentes todavía no definidas, están provocando duplicación o ausencia de servicios. Concretamente, al margen de los servicios básicos urbanos, no existe una distinción total en los servicios de 'ámbito amplio' que se supone son asignadas al Gobierno Nacional y las prefecturas y algunas áreas de servicios de 'ámbito reducido' que son responsabilidad de las municipalidades.

Cuadro N° 9

Roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno

COMPETENCIAS	NIVELES TERRITORIALES		
	Nacional	Departamental	Municipal
Política macroeconómica	Todas las responsabilidades		
Políticas de comercio internacional	Todas las responsabilidades		
Asuntos exteriores	Todas las responsabilidades		
Defensa	Todas las responsabilidades		
Justicia	Todas las responsabilidades		
Seguridad interna	Todas las responsabilidades		Policía de mercados y orden urbano
Inmigración	Todas las responsabilidades		
Correos	Todas las responsabilidades		
Protección del medio ambiente	Normas, servicios e inversiones	Servicios e inversiones	Servicios e inversiones
Manejo de recursos naturales	Inversiones, operación y mantenimiento	Inversiones, operación y mantenimiento	Inversiones, operación y mantenimiento
Promoción económica	Normas, asistencia financiera e inversiones de apoyo a la producción	Inversiones de apoyo a la producción	Inversiones de apoyo a la producción
Caminos	Inversiones, operación y mantenimiento de la red vial fundamental, asistencia financiera a caminos vecinales	Inversiones, operación y mantenimiento de la red vial departamental	Inversiones, operación y mantenimiento de caminos vecinales
Riegos	Normas y asistencia financiera e inversiones	Inversiones en sistemas de riego	Inversión en sistemas de microriego
Electrificación rural	Normas y asistencia financiera	Inversión en sistemas y gestión del servicio	Inversiones en sistemas y gestión del servicio
Educación superior	Todas las responsabilidades		
Educación primaria y secundaria	Normas, asistencia financiera y gestión del personal	Gestión del personal	Inversiones, operación y mantenimiento de centros educativos
Patrimonio cultural e histórico	Normas, promoción, operación y mantenimiento del patrimonio	Normas, promoción, operación y mantenimiento del patrimonio	Normas, promoción, operación y mantenimiento del patrimonio
Arte y cultura	Normas y promoción de eventos nacionales	Desarrollo de eventos departamentales	Desarrollo de eventos locales
Deportes	Normas y promoción de eventos nacionales	Inversiones, operación y mantenimiento de nivel departamental, promoción de eventos	Inversiones, operación y mantenimiento de nivel local, promoción de eventos
Salud	Normas, asistencia financiera y gestión del personal	Gestión del personal	Inversiones, operación y mantenimiento de centros de salud
Servicios para niños menores de 6 años	Normas, gestión del personal y gestión del servicio	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención y gestión del servicio	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención y gestión del servicio
Servicios para ancianos y huérfanos	Normas, gestión del personal y gestión del servicio	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención y gestión del servicio	Inversión, operación y mantenimiento de centros de atención y gestión del servicio
Agua y saneamiento	Normas y asistencia financiera	Inversiones, operación y mantenimiento de sistemas locales	Inversiones, operación y mantenimiento de sistemas locales
Infraestructura urbana	Normas y asistencia financiera	Asistencia técnica, inversiones, operación y mantenimiento	Inversiones, operación y mantenimiento
Iluminación urbana	Normas y asistencia financiera	Asistencia técnica, inversiones, operación y mantenimiento	Inversiones, operación y mantenimiento
Recolección y tratamiento de residuos	Normas y asistencia financiera	Asistencia técnica	Inversiones, operación y mantenimiento del sistema
Turismo	Normas y promoción	Promoción	Promoción
Fortalecimiento municipal	Asistencia técnica y financiera	Asistencia técnica y financiera	

Fuente: J. A. Terán (2004)

3.2.2. Las críticas desde fuera del sistema (exógenas)

Así denominadas al ser producto de las demandas de los amplios sectores indígenas nacionales que se sintieron poco identificados y peor integrados al sistema predominante, al que denominan por exclusión a su realidad preexistente, como colonial/republicano, criticándolo desde su propia externalidad y planteando a partir de ello, su sustitución.

Se trata, sin duda, de uno de los temas más conflictivos durante el periodo de estudio, habiéndose ubicado en el centro de los más candentes debates políticos nacionales, más si se considera que a partir de las elecciones generales de 1997 la presencia indígena en las instancias de representación política nacional y local se ha multiplicado paulatinamente, hasta llevar al poder en 2005 al primer presidente indio en la historia de un país que es con certeza predominantemente indígena.

El tema se plantea a partir de la conflictividad subyacente entre dos conceptos clave aparentemente dicotómicos: el universalismo, por un lado, de carácter igualitarista y tendencia homogeneizadora, versus el particularismo, por otro, con su natural inclinación hacia el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad en todas sus formas.

El universalismo sirve de base a un enfoque de construcción social basado en la coexistencia paralela de una estructura organizativa dotada de poder público (Estado) y un grupo poblacional territorialmente definido y artificialmente uniformizado por un concepto general y único de ciudadanía (nación). Se trata de un Estado Nación, definido por O'Donnell (1994) como el arco de solidaridades que une un "nosotros" determinado por la común pertenencia al territorio acotado por un Estado. Se trata en realidad de una construcción simbólica que sin desconocer las diferencias sociales existentes,

es implantado con la finalidad de obligar a grupos e individuos a postergar sus demandas particulares en pos de un interés mayor, el de un “todos” indiscutible, el de la nación y la patria, intentando al mismo tiempo revertir y/o encubrir la fragmentación interna que emana de ese carácter diverso, con el establecimiento de un concepto cerrado de ciudadanía individual y soberanía popular única, vinculadas ambas al Estado en su conjunto y no así a las identidades parciales que podrían subsistir dentro de él.

Por su parte, el particularismo, al reconocer las identidades étnicas existentes al interior del territorio del Estado con sus propias y especiales demandas, pone de manifiesto la debilidad de los planteamientos de estructuración social basados en la matriz simbólica de Estado Nación, visibilizando las naturales contradicciones entre universalismos y particularismos, los que a su vez podrían desencadenar conflictividades interétnicas y movimientos liberadores en las identidades subalternizadas frente las posiciones expansionistas o sojuzgadoras de las identidades dominantes. Se entiende así que de no ponerse la suficiente atención a estos problemas, podría desencadenarse un proceso desintegrativo difícil de gestionar en lo posterior.

De esta forma, en un escenario de amplia diversidad cultural donde la problemática étnica interna termina por doblegar parcialmente a la identidad dominante, se posibilita la inclusión de las demandas políticas de las nacionalidades secundarias en la agenda pública. Así, el concepto de nación, tan importante como sostén de legitimación ideológica de un tipo de Estado estructurado a la medida del grupo identitario imperante, pierde su razón de ser ante el peso de una realidad multinacional, donde la falta de correlato entre Estado y nación rompe un *establishment* social basado en la validez integradora de la doble fundación de fidelidad política (patriotismo) y conciencia de nación (Akzin, 1968).

No hay duda de que las fuerzas que construyen la nación, la solidaridad intra-nacional, la identificación colectiva alrededor del proyecto común, etc., conllevan inherentemente una carga uniformizadora. La propia idea de nación lleva inherente esta tendencia a la homogeneización, cuyos límites se han balanceado históricamente mediante el reconocimiento de la riqueza de la diversidad local. Efectivamente, el reconocimiento, e incluso la potenciación, de la diversidad local nunca resultó contradictorio con la vocación permanente de unidad que tiene la nación, más bien al contrario, la necia negación de la diversidad (que a menudo implica la imposición de una supuesta uniformidad sobre minorías o territorios) ha sido frecuentemente fuente de ruptura y disgregación nacional (Centelles y Navarro, 2004).

Más allá del estricto reconocimiento de la diversidad local –continúan señalando los mismos autores– que la acción política concreta puede orientarse en el sentido uniformizador o en el de la potenciación de determinadas identidades locales y, por ende de la diversidad. El fomento de “lo local” no sólo en Bolivia, sino en toda América Latina, ha sido hasta el presente poco frecuente. Entre los dirigentes nacionales más bien han dominado, por inercia, las percepciones de ver en la diversidad local (cuando se sale de lo meramente folklórico) más un problema que un potencial. En la actualidad, sin embargo, este panorama está cambiando bajo las exigencias de la globalización que encuentra en la diversidad local y su potenciación selectiva, la mayor fuente de oportunidades para el desarrollo sostenible. Políticas de cohesión social y territorial, y por lo tanto esencialmente políticas “nacionalizantes” y uniformizantes en unos aspectos, no sólo no son incompatibles con políticas sectoriales de potenciación de la diversidad local, sino que, si están bien diseñadas, resultan netamente complementarias.

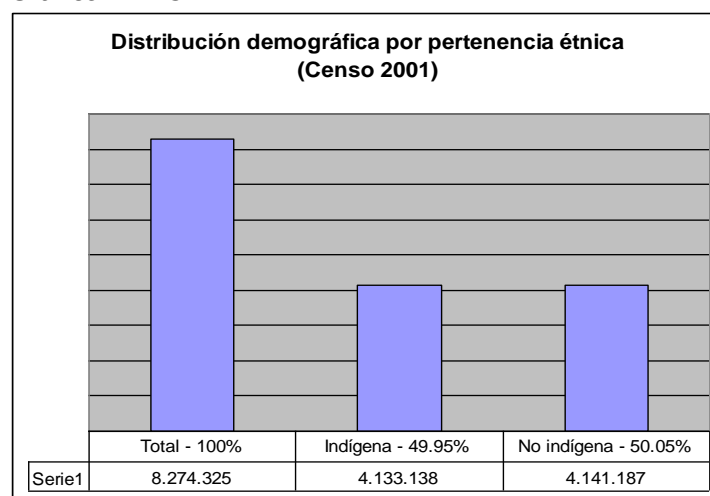
Para el análisis del caso boliviano, donde las luchas indígenas han sido una constante a lo largo de su historia, conviene enfatizar en los

acontecimientos más recientes (1991 en adelante) y que según Albó y Barrios (2006) significaron un impulso para la irrupción india en el escenario político nacional, identificando algunos de los elementos relevantes que precisan de una consideración especial, a saber: a) La ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1992; b) La elección del primer vicepresidente indio en la historia republicana en la persona de Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997); c) Las reformas constitucionales de los artículos 1 y 171, reconociendo el carácter multiétnico del país y su correlato en la Ley de Reforma Educativa de 1994 (bilingüismo e interculturalidad) y el establecimiento legal de las Tierras Comunitarias de Origen (Ley INRA de 1996); d) La promulgación de la Ley de Participación Popular (1994) y normas conexas, inaugurando el periodo municipal; e) El periodo de alta conflictividad social (2002-2005) caracterizado por las luchas sociales con predominancia del sector indígena principalmente occidental del país, que provocó la caída de dos presidentes (Sánchez de Lozada y Carlos Mesa); y, f) La elección del primer presidente indio en la historia boliviana, Evo Morales Ayma (2005), con un discurso electoral basado en tres puntos base: nacionalización de los hidrocarburos, asamblea constituyente y reivindicación de los pueblos indígenas y originarios. Es de hacer notar que hasta antes de la campaña electoral de 2005, este último punto no fue una constante en el discurso político y sindical del actual presidente boliviano.

De esta forma, esta enorme diversidad étnica y cultural ha desencadenado un proceso necesario de discusión y debate y ha generado los mecanismos políticos y organizativos necesarios para llevar adelante las reformas constitucionales demandadas por amplios sectores de la población, proceso que por entonces llegó a un punto de 'no retorno'.

La multiétnicidad de la población boliviana se manifiesta en cuatro categorías generales claramente definidas: blanco, mestizo, cholo, negro e indígena y, aun admitiendo que no son las únicas alternativas posibles, se tiene que éstas pueden cubrir virtualmente toda la población del país (Seligson, 2002).

Gráfico N° 15



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (2003)

La sistematización de los datos del censo 2001 desarrollados por el INE (2003) parten de una distinción de base que restringe inicialmente la etnicidad boliviana en dos grandes grupos genéricos: los indígenas y los no indígenas (ver gráfico N° 15).

A partir de ello, se infiere que la población indígena ha aumentado aproximadamente en 39%, entre 1976 y 2001; no obstante este aumento es proporcionalmente menor al incremento registrado en la población no indígena, más de 150% en 25 años; esta situación ha generado que el peso relativo de la población indígena, respecto a la población total del país, haya disminuido gradualmente, desde aproximadamente 64% en 1976 hasta cerca de 50% para el año 2001, es decir que mientras en 1976 cerca de dos

tercios de la población era indígena el año 2001, alrededor de la mitad de los habitantes del país componen este grupo poblacional. A pesar de todo ello, en términos de proporcionalidad, la población indígena constituye un volumen muy importante de la población boliviana.

Profundizando, la información estadística demuestra que el carácter pluriculturalidad y multiétnico de la sociedad boliviana se acentúa en la medida que la población se auto identifica específicamente con otros subgrupos étnicos existentes al interior del grupo genérico "indígena": quechuas (30,7%), aymaras (25,2%) y cualquiera de los 31 grupos étnicos menores registrados en el censo de 2001 (6,1%), de entre los cuales destacan por su número los chiquitanos con un 2,2%, los guaraníes con 1,6% y los mojeños con apenas un 0,9% (Albó y Barrios, 2006).

Un análisis rápido de los resultados del censo de 2001 nos lleva a las siguientes conclusiones parciales: 1) Santa Cruz es el departamento con menor población indígena (22.07%) en el país, sin embargo, tampoco se trata de un número insignificante y la tendencia es al alza, considerando que los datos sobre movilización poblacional colocan a este departamento como el destino más frecuente para los emigrantes indígenas occidentales; y 2) El departamento de La Paz y en general, los restantes departamentos presentan mayores porcentajes de población indígena, pero es de considerar que la mayor parte ellos son departamentos de emigración, es decir, que a la larga, la tendencia de poblamiento indígena crecerá en los departamentos receptores, especialmente Santa Cruz y, consecuentemente, tenderá a disminuir en sus homólogos expulsores (lo que unos ganan otros lo pierden).

Se extrae así que el asunto indígena ya no es propio de las tierras altas y los valles, sino que debido a la movilidad poblacional, producto de la migración, tiende a extenderse prácticamente a todo el territorio nacional.

Es evidente que este escenario de complejidad social plantea desafíos especiales a todo intento de reforma estatal, planteándose la necesidad de evaluar los logros del proceso de descentralización municipal frente a los desafíos étnicos planteados, emergiendo cuestionamientos⁸⁰ cuya respuesta se constituiría por sí misma en objeto de un estudio propio y más amplio, sin embargo, dada su importancia, en este acápite nos restringimos a tocar muy superficialmente los elementos de mayor relevancia para la investigación.

Para algunos autores, entre ellos García (2003), la variable de multiculturalidad se ha constituido en uno de los flancos débiles del proceso de descentralización de base municipal y, en términos de política pública, no ha sabido responder adecuadamente a este cuestionamiento en tanto se instituye como una forma de descentralización que ha venido acompañada, voluntaria o involuntariamente, por la legitimación estatal de fuerzas de encapsulamiento municipal y localista de identidades territoriales y culturales de orden mayor, regional, anteriormente articuladas en torno a los movimientos sociales regionales y a federaciones y confederaciones campesinas. En algunos casos, la disputa por los recursos disponibles en el ámbito municipal ha llevado a un fortalecimiento o reinención instrumental de identidades étnicas locales o provinciales (Norte Potosí, Oruro, La Paz), pero está claro que el municipalismo no puede dar cuenta de procesos de identificación mayores, por la propia limitación territorial del municipio y la limitación de sus competencias ejecutivas respecto a la densidad de derechos que plantea la existencia de identidades sociales mayores.

El establecimiento de una tipología básica de las principales formas organizativas campesinas puede contribuir a una mejor comprensión de la relación entre el ordenamiento territorial municipal formal y las formas de

⁸⁰ Algunos de dichos cuestionamientos son los siguientes: ¿De qué forma y en qué medida ha respondido el municipalismo a la acentuada diversidad étnica y cultural que caracteriza a la sociedad boliviana?

territorialidad indígena preexistentes. Así lo entienden Pacheco y Valda (2003) al establecer básicamente cuatro tipos básicos: a) Comunidades originarias, formas de organización de base ancestral que pese la influencia externa lograron mantener intactas algunas de sus principales instituciones frente a los embates colonizadores; b) Comunidades de ex – hacienda, agrupaciones campesinas organizadas bajo la forma de un tipo muy especial de sindicalismo agrario, efecto residual del intento de consolidar un proletariado rural y el desmantelamiento de las formas latifundistas de explotación a través de la aplicación de la Reforma Agraria del 52 y, finalmente, c) Asentamientos libres, agrupaciones de convivencia social que sin llegar a constituirse en “comunidades” propiamente dichas, se constituyen en conglomerado humanos unidos básicamente por vínculos de vecindad que se estrechan o dilatan temporalmente de acuerdo a la emergencia de necesidades comunes. No guardan relación con organizaciones preexistentes y se materializan a partir de movimientos migratorios espontáneos, constituidos de manera voluntaria y soberana.

A estos se añadirían los nucleamientos poblacionales producto de traslados de conglomerados humanos de un lugar en el que la densidad demográfica es alta a otros con disponibilidad de tierra y recursos. Estos fenómenos se produjeron de dos formas: a) Procesos de “colonización” promovidos y controlados por el Estado mediante los que en su tiempo fue el Instituto Nacional de Colonización; y b) Procesos espontáneos producidos por la migración de población rural indígena generalmente de tierras altas (saturadas de gente) a tierras bajas.

Por otra parte, desde el formalismo de la norma se reconocía la condición “oficial” del carácter indígena solo en tres instancias (Albó y Barrios 2006: 131):

“...

- a) Las organizaciones territoriales de base – OTB (comunidad, ayllu, tenta y otros...), incluso con un reglamento inapropiado porque obliga a optar por una OTB “indígena” o “campesina”, cuando la mayoría de las comunidades reales son a la vez indígenas y campesinas.
- b) Distrito municipal, como división administrativa dentro de un municipio. Agrupa a un conjunto de OTB, sea porque forman un cantón o por una mayor afinidad geográfica, económica o socio-cultural. En función de esta última, de hecho se han ido formando varios distritos indígenas.
- c) Tierras Comunitarias de Origen – TCO, como propiedad agraria colectiva, titulada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA después de haber seguido todos sus trámites.

La idea se centraba en lograr que las conformaciones territoriales indígenas comunales preexistentes guarden un grado suficiente de armonía con la estructura territorial “oficial” actual, o viceversa, lo que a su vez facilitaría la gestión de lo público en un escenario de marcada diversidad.

Ciertamente, el marco institucional posibilita la introducción de la variable indígena en los procesos de distritación municipal basados en unidades socio-culturales preexistentes y sugiere que el gobierno municipal tome en cuenta a las autoridades originarias a la hora de nombrar a los subalcaldes, se abre incluso la posibilidad de la creación de mancomunidades distritales que crucen los límites de varios municipios. Esto otorga un margen escaso pero cierto de maniobra para que los operadores políticos viabilicen medidas de ajuste dirigidas hacia la armonización mencionada; sin embargo, todo ello tiene la gran limitación estructural de quedar totalmente supeditado a la buena voluntad de las autoridades políticas locales (alcalde y concejo municipal). Esto por un lado.

Por otro, las notables peculiaridades organizativas de cada comunidad etnolingüística han hecho que la municipalización, como podría ocurrir con cualquier medida de reforma institucional de semejante envergadura, asuma connotaciones diversas según se trate de zonas donde predomine uno u otro tipo de ordenamiento comunal rural; así, en primer término, resulta fácil concluir, con García, que el proceso de descentralización municipalista ha sido percibido como insuficiente y en algunos casos incluso agresivo en zonas de predominancia organizativa ancestral, donde el ordenamiento tradicional del territorio no coincide con el mapa seccional de corte republicano y los límites municipales mutilan identidades territoriales étnicas preexistentes.

Por el contrario, en las circunscripciones municipales con predominancia de formas organizativas de ex-hacienda y de asentamientos libres, constituidas bajo la forma del "sindicato agrario" emergente de la reforma agraria del 52, la aplicación de la municipalización se ha desarrollado con mejores resultados, donde el riesgo de superposiciones y conflictos entre la estructura municipal y el manejo social del territorio por parte de las organizaciones sindicales campesinas se fue superando de manera progresiva.

El ejemplo de los comités de vigilancia, creados por la LPP como instancias de representación de la sociedad civil ante el gobierno local, confirma este hecho, puesto que de entidades inicialmente percibidas por las comunidades rurales como creaciones de una externalidad que pretendía su debilitamiento, pasaron a constituirse en estructuras auxiliares que hoy forman parte de las estructuras organizativas campesinas (PADEM, 2000).

En la misma línea, una mirada a la trayectoria política desarrollada por algunas autoridades campesinas locales nos abre una interesante perspectiva

del proceso gradual de internalización de la LPP en las comunidades rurales, así por ejemplo, de las historias de vida de algunos dirigentes se identifica un proceso de apropiación muy interesantes, así, “Don Pedro Galarza primero fue dirigente de la Comunidad de Orkas y luego de la Centralía provincial, después fue Presidente del Comité de Vigilancia y ahora es concejal del municipio. En mi caso, fui dirigente de la comunidad de Tambillos y de la Centralía Provincial y ahora estoy de Presidente del Comité de Vigilancia del municipio de Sopachuy. Informamos permanentemente a las OTB’s y cuando nos invitan, tenemos también la obligación de informar en las reuniones y ampliados de las subcentralías y centralías” (Cuéllar *et al*, 2000: 49-50).

Quizás un punto a destacar es la incapacidad del municipio para responder a la diversidad y a la cuestión indígena, aunque esta afirmación también es discutible pues por los estudios de Albó y Quispe (2004) y Albó y Barrios (2006) se observa que, por ejemplo, la representación indígena campesina en el gobierno local se fue incrementando notoria y progresivamente, señalando que en los municipios bolivianos “En un 51,5% tanto el alcalde como la mayoría del concejo se consideran indígenas. En el 12% solo lo es la mayoría del concejo. Solo hay minoría indígena, independientemente de si entre ellos está o no el alcalde, en otro 26%, de modo que los municipios con solo alcaldes y concejales titulares no indígenas queda reducidos a un simple 11%” (Albó y Quispe, 2004: 147).

En el mismo sentido, en la encuesta⁸¹ realizada por Ayo (2010) en 2008, se observa que en los municipios predominantemente rurales, los pobladores auto-identificados con algún nivel de etnicidad indígena, fueron tomando gradualmente los principales cargos municipales (ver el cuadro N° 10).

⁸¹ La encuesta realizada por Ayo se efectuó, como el mismo indica, a 396 autoridades municipales (58 alcaldes y 338 concejales de un universo total de 2087) de 70 municipios (16 urbanos y 54 rurales), con un margen de error muestral de +/- 5.6%

Cuadro N° 10

ÍNDICE COMBINADO "ETNICIDAD" NACIONAL Y POR DEPARTAMENTOS										
TABLA DE CONTINGENCIA ETNICIDAD POR DEPARTAMENTO										
	Departamento									
	Santa Cruz	La Paz	Cbba.	Tarija	Oruro	Potosí	Chuquisaca	Beni	Pando	Total
Etnicidad alta	9,1%	54,8%	54,8%		46,8%	70,0%	33,3%		5,0%	34,6%
Etnicidad media	19,7%	9,5%	22,6%	5,0%	14,9%	20,0%	21,2%	34,1%	15,0%	19,4%
Etnicidad baja	27,3%	23,8%	11,9%	25,0%	25,5%	2,5%	18,2%	27,3%	5,0%	18,9%
No indígena	43,9%	11,9%	10,7%	70,0"	12,8%	7,5%	27,3%	38,6%	75,0%	27,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ayo (2008).

Sin embargo, pese a los avances logrados a nivel distrital, insuficientes por cierto, concluimos con Albó y Barrios (2006) en que la municipalización fue en algunos casos sobrepasada por la conflictividad de carácter étnico, dejando mucho por hacer en el tratamiento de la territorialidad indígena en espacios geográficos más amplios, como el reconocimiento de municipios e incluso departamentos indígenas en cuyo territorio se identifique un porcentaje de población originaria notoriamente mayoritario, siempre previa aplicación de procedimientos democráticos de expresión de preferencias, pues la autoidentificación es en sí una condición necesaria pero no suficiente para soportar cambios político/territoriales de semejante magnitud.

Más allá de ello, cabe destacar también que el municipio se constituyó aunque de manera parcial, en un espacio concreto hasta entonces inédito donde las organizaciones campesinas e indígenas lograron un contacto directo con la manifestación local del poder político formal, apropiándose en muchos casos de él y generando a partir de ello élites políticas propias que se constituyeron a la postre en la base organizativa para un proyecto político mayor.

4. La redistribución territorial del poder en el discurso político de las elecciones generales del 2005

Una aproximación al contexto político y discursivo en el que este tema paso a ocupar un lugar relevante en el ámbito político puede ser lograda a través del análisis de los contenidos de los programas electorales desarrollados por las diferentes tiendas políticas participantes en las justas electorales generales de 2005 en las que participaron siete partidos (MAS, PODEMOS, NFR, MNR, UN, FREPAB y MIP) y salió electo Evo Morales como el primer presidente indígena de la historia boliviana con el 54% del total de votos emitidos.

Metodológicamente, el análisis ha partido de la identificación de los ocho conceptos clave más comúnmente utilizados en el léxico general con relación a la descentralización en el ámbito nacional, ordenados de acuerdo al orden de frecuencia con el que se presentaban en dichos documentos: i) *Gobierno municipal/municipio*, como la unidad territorial protagonista del modelo de descentralización impuesto a partir de 1994; ii) *Centralismo*, planteado por los partidos desde una perspectiva crítica; iii) *Autonomías*, como el planteamiento innovador asumido como una forma más profunda de descentralización; iv) *Gobierno departamental/Prefectura*, tenida en su momento como la unidad territorial y administrativa venida a menos con la municipalización y cuyo protagonismo pretendía ser revalorizado, catalogándolo como el sujeto central de la autonomía, al cual se añadieron, sin embargo, tres niveles autonómicos en el texto constitucional⁸²; v) *Descentralización*, como uno de los mecanismos para hacer más eficiente la prestación de servicios públicos y democratizar el Estado acercándolo al

⁸² El texto constitucional vigente, en cuyo texto se plasma una estructura territorial estatal que rescató las diversas líneas de discusión territorial, dando como resultado un arreglo territorial de cinco niveles, el central y cuatro niveles autonómicos (departamental, regional, municipal e indígena originario campesino).

ciudadano; vi) *Desconcentración*, mecanismo de generación de la administración periférica del Estado; vii) *Coordinación interterritorial*, mecanismo de vertebración territorial de la gestión descentralizada; y viii) *Relaciones intergubernamentales*, muy relacionado con el punto anterior y que fue añadido en tales términos por su directa vinculación con la problemática de la investigación.

Seguidamente se procedió a contabilizar el número de veces que dichos conceptos se repiten en los textos oficiales de los programas de gobierno, esto a fin de ordenarlos según el rango de frecuencia.

Tratándose de programas de gobierno, es decir, documentos propuestas programáticas, el análisis del contexto en el que las palabras clave fueron utilizadas no reviste de mucha utilidad, pues de una u otra forma, el grado de importancia que se le otorgue al tema en este tipo de documentos de naturaleza discursivo/proselitista, depende esencialmente de su impacto cuantitativo, considerando que la mayor parte de los votantes no se da el trabajo de analizarlos en profundidad.

Se trata, evidentemente, de un uso muy simple de algunas herramientas del llamado “análisis del discurso” y adolece precisamente por ello, de la subjetividad inherente a todo planteamiento político. Considerando la escasa tradición programática subsistente en los partidos y el electorado boliviano, no es extraño que la contienda electoral haya adquirido un matiz eminentemente retórico, centrado en las imágenes de los candidatos antes que en la sustancia de sus ofertas. Es por esta razón que las conclusiones extraídas deban ser asumidas como simples factores de contrastación para reforzar o relativizar las extraídas a partir de los datos provenientes de otras fuentes.

No obstante, esto ha permitido lograr una aproximación a los elementos básicos que estructuraron la relación discursiva que cada partido estableció con el tema de la redistribución territorial del poder, como un reflejo de los planteamientos políticos que en momentos de elevada crispación social pretendían ofrecer respuestas a las fuertes demandas reformistas. Los resultados del este proceso se plasman en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11

La descentralización en el discurso de los partidos políticos (2005)

Términos/conceptos	Partidos o agrupaciones ciudadanas							TOTAL
	MAS	PODEMOS	NFR	MNR	UN	FREPAB	MIP	
Gobierno municipal/municipio	26	23	21	19	7	4	0	100
Centralismo (crítica)	24	16	10	2	11	2	0	65
Autonomías ⁸³	24	16	10	2	0	2	0	54
Gobierno departamental/Prefectura	7	15	6	9	13	1	0	51
Descentralización	24	7	14	3	1	0	0	49
Desconcentración	7	0	0	0	1	0	0	8
Coordinación interterritorial	2	3	3	0	0	0	0	8
Relaciones intergubernamentales	0	0	1	0	0	0	0	1
FRECUENCIA GLOBAL	114	80	65	35	33	9	0	336

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta simple sistematización de los datos extractados, se pueden efectuar algunas interesantes inferencias:

- a. En términos generales, el concepto más utilizado en los discursos políticos es el de "Gobierno municipal/municipio" con un tono más positivo que negativo, lo que contradice en parte a las voces de extrema crítica al modelo municipalista de descentralización, planteando más bien la construcción de un nuevo ordenamiento territorial sobre la base de los avances hasta entonces logrados en el marco del modelo vigente.

⁸³ En sus dos vertientes, la republicana con su planteamiento basado en el departamento (nivel meso) y la indigenista/comunitarista, pugnado por autonomías basadas en los arreglos territoriales ancestrales pre-coloniales.

Como se ha ya expresado en títulos anteriores, esto confirma la hipótesis que señalaba que la crítica al modelo localista de descentralización no se centró en una supuesta inoperancia de la entidad gubernativa municipal, sino en un esquema organizativo político administrativo que descuidó el resto del andamiaje institucional, más específicamente en lo que al nivel intermedio, asumido como articulador de la gestión pública, se refiere. Esta situación que para muchos era producto de un “fanatismo municipal” poco objetivo, fue a momentos incomprendida por algunos sectores que pretendían defenestrar injustamente al municipio y su gobierno como una figura válida para la gestión pública descentralizada.

- b. Le sigue en rango de frecuencia el concepto de “Centralismo”, al cual generalmente se le atribuyen connotaciones negativas, constituyéndose en el factor “a vencer” mediante la descentralización, un objetivo en el que todos parecen coincidir, divergiendo empero, en las formas y métodos para lograr el cometido.

Sobre este punto se concluye, además, que el modelo municipalizador resultó insuficiente para superar el centralismo, sin por ello descartar al gobierno local como un importante actor en cualquier iniciativa descentralizadora futura.

- c. Continúa, en orden de frecuencia, el concepto de “Autonomías”, en plural, pues si bien se constituyó en un referente casi ineludible en el contexto de las elecciones de 2005, presenta un gran número de matices, tanto en lo referente a la noción y la profundidad del concepto, como en lo que al sujeto central de la misma atañe, destacando básicamente dos inclinaciones: 1) La propuesta departamentalista (meso) liderada por las élites de Santa Cruz y la por entonces autoproclamada media luna; y 2) La propuesta indigenista que planteaba

recuperar los arreglos territoriales pre-coloniales, otorgándoles una autonomía de distinto cuño.

Así por ejemplo, cabe resaltar que el único programa electoral que incluyó una visión plural de las autonomías, en la que se incluía de manera clara las correspondientes a los pueblos indígenas fue la del Movimiento al socialismo (MAS); por otra parte, resulta paradójico que en el programa del MIP, uno de los partidos de más clara identidad indígena, no se hayan esbozado propuestas concretas en relación a este punto.

Los partidos de raigambre más tradicional, entre ellos la agrupación ciudadana PODEMOS, se decantaron por una visión ecléctica cimentada en la figura del 'municipio indígena', que si bien rescata las formas de manejo y organización del poder ancestrales no supera las críticas referidas a su escasa capacidad para responder a la realidad de las formas originarias de organización territorial que en la mayor parte de los casos, veían cercenadas sus unidades territoriales por los límites municipales y departamentales.

Los restantes partidos se refieren al tema indígena en la vieja visión, es decir, asumiéndolos como sujetos pasivos de las políticas públicas en pos de lograr mayores niveles de inclusión y mejorar su calidad de vida, antes que como actores políticos capaces de autogobernarse y determinar su propio desarrollo como parte de la estructura formal del poder público.

- d. Le sigue la noción de "Gobierno departamental/ Prefectura", coincidente con las visiones que buscaban mejorar la estructura estatal descentralizada buscando fortalecer el nivel territorial intermedio. Los

debates sobre descentralización se centraron a partir del 2002 precisamente en las alternativas para reformar la estructura estatal multinivel recuperando y fortaleciendo el nivel intermedio, con diversas propuestas sobre las que no corresponde abundar más considerando los objetivos planteados para la investigación.

- e. Le sigue en orden de frecuencia los conceptos de “Descentralización” y “Desconcentración”, lo que resulta congruente pues son los mecanismos mediante los que se ofrece al electorado “mejorar el aparato público y acercarlo al ciudadano”.
- f. Finalmente, pasamos a analizar con un énfasis especial el nivel de intensidad con el que son referidos los conceptos de “Coordinación interterritorial” y “Relaciones intergubernamentales” en los discursos oficiales de los partidos de cara a las elecciones de 2005, ambos distintos aunque relacionados, pues recordemos que la coordinación es comúnmente asumida como una forma de RIG asimétrica, en la que el nivel coordinador establece mecanismos para garantizar coherencia en el accionar todos los niveles de gobierno que juegan algún rol en una determinada política, contrariamente, la cooperación implica horizontalidad, cuando menos jurídica, por lo que en estas circunstancias las decisiones se toman de manera negociada entre las entidades territoriales involucradas.

Es también necesario aclarar que en el marco de la administración pública boliviana se suele utilizar el término de coordinación en ambos sentidos, es decir, como cooperación o coordinación propiamente dicha indistintamente. Más allá de ello, como se ha ya expresado, para efectos del estudio, se mantendrá la distinción conceptual anotada.

Echa la aclaración, llama la atención el hecho de que se otorgue tan poca importancia a estos dos conceptos en el discurso proselitista de los actores políticos formales y más si consideramos que los estudios analizados indican que uno de los aspectos cruciales del modelo municipal de descentralización radica en la descoordinación entre los diferentes niveles de gobierno, falta de claridad en el menú competencial, las debilidades en el nivel territorial intermedio al que se reclama un rol de articulación y apoyo a las llamadas economías de escala mayor y los servicios públicos que no pueden ser por el mismo motivo (escala) prestados desde el nivel nacional o municipal, etc.

Siendo esta la situación, la ausencia casi absoluta de las nociones de “Coordinación interterritorial” y “Relaciones internacionales” en el discursos de los partidos solo puede ser explicada de dos maneras: 1) La fuerte tradición centralista arraiga en el sistema político y en la sociedad en su conjunto, ya identificada desde una perspectiva histórica por Véliz (1980 y 1984); y 2) El tránsito de un sistema político-administrativo concentrado hacia un modelo municipalmente descentralizado, sin el necesario establecimiento de mecanismos que faciliten las relaciones del nivel central con los niveles locales, tiende a provocar distorsiones e ineficiencia en el funcionamiento del aparato gubernativo en su conjunto (descoordinación, duplicidad, sobreposiciones, etc.), problemática que es precisamente la base de la hipótesis de la investigación.

Resulta ilustrativo el hecho de que los partidos que pusieron mayor énfasis en los temas relacionados con la descentralización hayan sido los más votados, por lo que es posible hipotetizar que en dicho periodo, uno de los temas centrales en el imaginario colectivo fue precisamente el territorial; por ello, es razonable suponer que las propuestas que plantearon respuestas más racionales y certeras a dichas demandas obtuvieran mayor aceptación.

5. La elección de prefectos y el referéndum autonómico

Estos son dos temas que hacen parte de la génesis del proceso constituyente y son, por lo mismo, parte de un debate extenso y apasionante; sin embargo, por razones de espacio y especificidad, en este punto nos concentraremos solo en sus aspectos más generales, cuya importancia para los efectos del estudio recae en su efecto de cierre e inicio de dos etapas, un punto de bifurcación entre dos modelos de descentralización, delimitando, por consiguiente, el periodo temporal de la investigación.

Así, en el marco de la investigación, se entiende que estos dos acontecimientos electorales inéditos en la historia boliviana implican, además del evidente impacto político y de distensión de la crispación social, un toque de timón importantísimo que desvía la línea descentralizadora de inclinaciones claramente municipales vigente en el país hasta esos momentos, para retomar nuevamente el importante rol que en 1994 perdieron los entes territoriales intermedios (departamentos con su correlato institucional⁸⁴), viéndose reivindicados con la elección de sus principales autoridades ejecutivas (elección de prefectos en el segundo semestre de 2005) y el referéndum autonómico que define en líneas gruesas el curso de las reformas territoriales (primer semestre de 2006). De ahí la importancia de estos elementos para la reconfiguración del poder en el territorio y la necesidad de considerarlos para lograr una aproximación más exacta a la problemática de estudio.

El énfasis puesto en estos dos acontecimientos no pretende restar importancia a las propuestas indigenistas que se desarrollaron por cuerda separada, hasta su inclusión en la CPE promulgada en 2009.

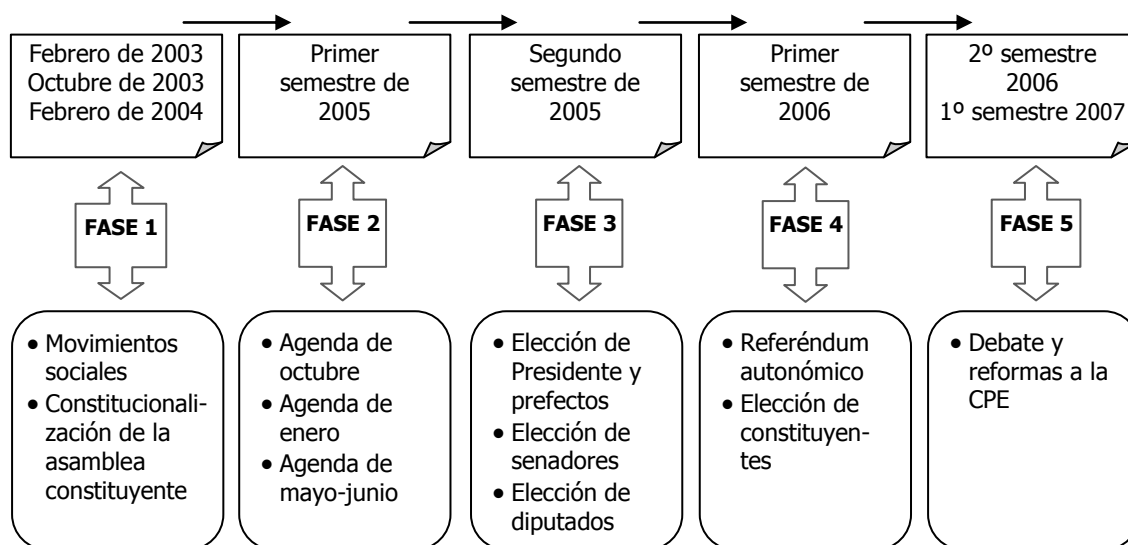
⁸⁴ Primero la Corporaciones Regionales de Desarrollo y después las Prefecturas departamentales bajo el modelo previsto en la Ley de Descentralización Administrativa.

En resumidas cuentas, es posible afirmar que ambos procesos se gestaron y ejecutaron como un intento de descomprimir el conflictivo escenario político por entonces reinante, principalmente en el ámbito territorial y marcaron, conjuntamente las propuestas indígenas, el curso de las reformas que sobre la materia se produjeron en lo posterior, ya dentro del proceso constituyente.

Cordero (2005) describe esquemáticamente este convulsionado periodo en cuatro fases, las que se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 16

Desarrollo histórico del proceso de elección de prefectos y referéndum autonómico en Bolivia



Fuente: Cordero (2005)

En la *fase 1*, se incluyen los acontecimientos previos y la matriz de acumulación del descontento popular a partir de los que se cuestionó el *statu quo* y produjeron, a la postre, la estructuración de dos agendas públicas con visiones diferentes de país las que en su conjunto conforman el núcleo central de la *fase 2*, a saber: a) La llamada "agenda de octubre" de 2004 centrada básicamente en la demanda de una nueva ley de hidrocarburos, la

institucionalización de la asamblea constituyente y el juicio de responsabilidades a Goni y sus colaboradores; y, b) Paralelamente, en el oriente del país, se generó un conglomerado de demandas diferentes agregadas en las denominadas agendas de junio de 2004 y enero de 2005, ambas centradas en el rechazo al centralismo de La Paz y las tierras altas, en la demanda sobre un referéndum sobre las autonomías departamentales, el apoyo a una “Bolivia productiva” y en la necesidad de dar por concluidos los conflictos sociales que amenazan la productividad y las exportaciones bolivianas (Assies, 2006).

En la *fase 3*, más exactamente el 18 de diciembre de 2005, se produce la elección de Presidente, vicepresidente y, paralelamente, prefectos de departamento, producto de la agenda de tierras bajas antes descrita. Leañó (2007) señala los que a su juicio fueron los tres factores más importantes que de este proceso emergieron: a) La generación de las nuevas legitimidades a nivel meso, con el consiguiente impacto en el modelo de descentralización de matiz municipalista; b) La ampliación de la democracia representativa a espacios de la administración antes alejados de la decisión directa del ciudadano: y, finalmente c) El impacto general de este proceso en la reforma del aparato estatal y el sistema político en su conjunto.

Para los efectos del estudio, nos concentramos en el factor descrito en el inciso a), considerando que la generación de una nueva autoridad pública con legitimidad de origen plebiscitario en el nivel meso cambió sustancialmente las relaciones de poder tanto con el nivel central, restando al presidente la facultad de designar a sus leales como Prefectos, como con los gobiernos municipales, quienes encuentran en tales circunstancias a prefectos que rompieron al menos teóricamente su lealtad directa al presidente y que son soportados por el voto popular. En resumen, se modifica sustancialmente el esquema de relaciones de poder y autoridad

entre niveles territoriales, y produce, al mismo tiempo, la emergencia de subsistemas políticos territorializados, conviviendo dentro de un mismo macro sistema político nacional.

Más allá de ello, los datos del proceso electoral si bien se invierten de importancia para determinar la correlación entre fuerzas políticas partidarias y la determinación del liderazgo central en el proceso de reformas, no aportan específicamente en dar respuesta a la pregunta general de la investigación, razón por la que en el siguiente subtítulo nos limitaremos a efectuar un análisis solo descriptivo de las cifras resultantes.

La *fase 4* encuentra su eje en el desarrollo del referéndum autonómico durante el primer semestre de 2006, cuyos resultados se constituyen en un indicador sólido para determinar el nivel de profundidad de los cuestionamientos al modelo municipalista planteando su recambio por otro de mayor protagonismo departamental. Bajo estas consideraciones, en el subtítulo 5.2 se efectuará un análisis pormenorizado de los resultados de este proceso plebiscitario.

Finalmente, la quinta fase se materializa ya en el desarrollo del proceso de cambio constitucional propiamente dicho, efectuado en el marco de los debates de la asamblea constituyente durante la gestión 2007, etapa que excede los alcances temporales del estudio y que es nombrado solo con fines ilustrativos.

5.1. Los resultados de la elección presidencial y de prefectos (2005)

Es evidente que el adelantamiento de las elecciones presidenciales y la elección de prefectos efectuadas en 2005 fueron medidas gubernativas necesarias ante la profunda crisis política que por entonces alcanzó ribetes

francamente desintegrativos, dando respuesta a dos líneas contradictorias de demanda, la primera sustentada en la agenda de octubre y la segunda en las demandas de la llamada “media luna” que propugnaban mayores cotas de descentralización ahora basadas en la autonomía.

En este marco, el simple hecho de haberse producido la elección de los ejecutivos del nivel territorial meso de gobierno/administración se constituye ya en un indicador de la crisis del modelo municipalista de descentralización, aunque no de un cuestionamiento directo a la importancia del gobierno local como un componente más en la red intergubernamental descentralizada, ahora enriquecida por la inclusión de un actor político con legitimidad democrática en el nivel meso.

Antes de proseguir con el análisis, es necesario describir sucintamente el marco normativo que viabilizó este proceso, pues como es bien conocido, la Constitución abrogada otorgaba al prefecto la calidad de autoridad delegada del presidente, cerrando toda posibilidad de una elección directa. En este marco, el presidente Mesa, ante la urgencia política de viabilizar esta decisión se vio en la necesidad de emitir el Decreto Supremo N° 27988 cuyo contenido dispuso que el presidente de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales, designe como prefectos departamentales a quienes resulten elegidos mediante voto popular, disposición que fue complementada con la Ley 3015 que modifica las normas electorales y el Decreto Supremo 28077 fijando fecha para el verificativo de los comicios, finalmente efectivizados el 18 de diciembre de 2005.

Los resultados de este proceso fueron divergentes considerando que: a) En lo referente a lo político, la elección presidencial asumida como un indicador de la estabilidad del sistema político nacional se estabiliza con el posicionamiento casi hegemónico de Evo Morales y el MAS como la principal

fuerza política, habiendo obtenido el 53,7% de los votos válidos frente al 28,5% de la segunda constituida por Jorge Quiroga y la agrupación ciudadana PODEMOS. Para Romero (2006: 43-44) "La elección (presidencial, añadido nuestro) ofreció cinco grandes resultados: un repunte de la participación; una victoria de proporciones históricas por parte del MAS, ganador en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, con un significativo progreso con respecto a los comicios de 2002; un segundo lugar incómodo para PODEMOS, triunfador en Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, el discreto nacimiento de UN, el fracaso de demuestran los partidos «tradicionales» que sufrieron pérdidas con respecto a la elección precedente y el papel marginal de los otros partidos, desprovistos de apoyos significativos (...)".

Esto confirmó la hipótesis largamente discutida por entonces, indicando un claro agotamiento del sistema de partidos hasta entonces vigente y la necesidad de las profundas reformas consensuadas en las agendas nacionales a partir de la Asamblea Constituyente; y, b) En lo territorial, los resultados de la elección de prefectos si bien no se contraponen al resultado de los comicios presidenciales, planteaban un ritmo diferente, pues con su efectivización se produce el nacimiento de sistemas políticos regionales no siempre coincidentes con la línea política nacional (génesis de un sistema político plural también en lo territorial) y se introduce en agenda de las transformaciones el tema de la profundización de la descentralización por la vía departamental, no otra cosa se puede colegir de los datos de los comicios que en lo correspondiente a los prefectos se resumen en el siguiente gráfico:

Cuadro N° 12

Resultados de las elecciones prefecturales (2005)

Departamento	Primer lugar	Segundo lugar
La Paz	PODEMOS/Plan Progreso 37,99%	MAS 33,81%
Cochabamba	Alianza Unidad Cochabambina (AUN) 47,63%	MAS 43,08%
Santa Cruz	Autonomía para Bolivia (APB) 47,88%	A3-MNR 27,95%
Tarija	Encuentro Regional Camino al Cambio 45,64%	Convergencia Regional 33,93%
Pando	PODEMOS 48,03%	UN-MAR 45,97%
Chuquisaca	MAS 42,31%	PODEMOS 36,34%
Potosí	MAS 40,69	PODEMOS 29,81%
Beni	PODEMOS 44,64%	MNR 29,82%
Oruro	MAS 40,95%	PODEMOS 28,95%

Fuente: Bonifaz (2012)

De esto se colige que, contrariamente a lo ocurrido en el caso presidencial, los resultados electorales marcaron un elevado grado de polarización política territorial, reforzando las dos visiones contradictorias plasmadas en las agendas nacionales, tanto sobre el contenido como sobre el procedimiento a aplicarse para las reformas reclamadas por la sociedad.

Así, más allá de las estadísticas y los resultados numéricos, el primer efecto de la elección de prefectos crispó nuevamente el panorama político, pues ante la hegemonía electoral del MAS en el nivel nacional, devino una quiebre electoral y político de ribetes territoriales, como bien se interpreta del siguiente cuadro:

*Cuadro Nº 13***Configuración del panorama político prefectural (2005)**

PREFECTOS ELECTOS EN 2006	DEPARTAMENTO	RELACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL	RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS	IDENTIFICACIÓN POLÍTICA	AGRUPACIÓN CON OTROS PREFECTOS
Rubén Costas	Santa Cruz	Oposición	Estrecha coordinación	Asociación ciudadana	CONSEJO NACIONAL Y DEMOCRÁTICO
Ernesto Suárez	Beni	Oposición	Estrecha coordinación	PODEMOS	CONSEJO NACIONAL Y DEMOCRÁTICO
Leopoldo Fernández	Pando	Oposición	Estrecha coordinación	PODEMOS	CONSEJO NACIONAL Y DEMOCRÁTICO
Mario Cossio	Tarija	Oposición	Estrecha coordinación	ENCUENTRO REGIONAL	CONSEJO NACIONAL Y DEMOCRÁTICO
Manfred Reyes Villa	Cochabamba	Oposición	Estrecha coordinación	ALIANZA UNIDAD COCHABAMBINA	CONSEJO NACIONAL Y DEMOCRÁTICO
David Sánchez	Chuquisaca	Oficialista	No coordina	MAS	NEGOCIA DIRECTAMENTE CON EL GOBIERNO
José Luis Paredes	La Paz	Variable: oposición y aliado	Intenta coordinar	PODEMOS	NEGOCIA DIRECTAMENTE CON EL GOBIERNO
Alberto Aguilar	Oruro	Oficialista	No coordina	MAS	NEGOCIA DIRECTAMENTE CON EL GOBIERNO
Mario Virreira	Potosí	Oficialista	Enfrentamiento	MAS	NEGOCIA DIRECTAMENTE CON EL GOBIERNO

Fuente: Blanes (2006)

Datos de los que es posible extraer los siguientes elementos de análisis: i) La hegemonía política lograda a nivel nacional por el MAS que se inclina o introduce la posibilidad de autonomías indígenas, no encontraron su correlato en el grado de polarización política territorial, pues 5 de las nueve prefecturas fueron copadas por partidos o agrupaciones opositoras, las cuales se inclinan a mantener el régimen territorial republicano introduciendo en el plano del debate la profundización de la descentralización vía autonomías departamentales. Sigue la línea de dos líneas de legitimación en pugna que no dieron solución a la crisis, contexto en el que la Asamblea Constituyente parecía ser la única vía de solución; y. ii) Relacionando esta situación con la problemática del estudio, es posible afirmar que en la confrontación entre las supuestas visiones divergentes de país regionalmente

territorializadas (oriente y occidente, con sus respectivas agenda de cambio), ninguna defenestra o identifica al nivel municipal como el elemento central de la crisis del modelo territorial, más al contrario, confrontando estos datos con el discurso político prevaleciente, se concluye que la posición general sobre la temática es la de complementar el entramado público territorial existente a partir de estos dos diferentes planteamientos centrados ambos en la autonomía, en el primer caso indígenas y en el segundo departamentales, si bien ello no significaba la exclusión de actores (todos ganan en visibilización, ningún nivel territorial queda fuera del juego), implicaba un inevitable y complejo proceso de redistribución del poder en el territorio que a la postre concluiría con el complejo arreglo territorial previsto en la Constitución actual.

Del Campo (2007: 27) expresa que "La realización de las primeras elecciones regionales en Bolivia en diciembre de 2005 ha significado la elección democrática de los prefectos, y han iniciado un proceso de legitimación de estas autoridades que debe tener consecuencias sobre el marco de las relaciones intergubernamentales establecido, tanto con el gobierno central como con las autoridades municipales. Sin embargo, también han planteado un mapa político diferenciado del nacional, dado que el Movimiento al Socialismo (MAS, partido político del Presidente recién elegido, Evo Morales) solo ha conseguido tres prefecturas de las nueve del país (Chuquisaca, Oruro y Potosí) y presumiblemente complejizará el proceso de descentralización regional, dado que en al menos tres departamentos, agrupaciones ciudadanas claramente pro-autonomías han conseguido imponerse".

Con el 'índice de voto dual', desarrollado a partir de las diferencias en las preferencias electorales tanto en elecciones nacionales como en las subnacionales, confrontando los datos de las elecciones presidenciales (elección nacional) y de prefectos (elecciones regionales) ambas efectuadas

conjuntamente en 2005, configurando un escenario altamente favorable para un estudio de estas características, cuyas conclusiones más importantes se resumen de la siguiente manera: "Hemos observado cómo resulta complicado establecer una relación causal entre el grado de descentralización del país y la emergencia de fuerzas regionales. En la misma línea, hemos comprobado cuál es el grado de convergencia o similitud entre la arena electoral nacional y la nueva arena departamental. El índice de voto dual utilizado para estudiar esta relación nos muestra cómo en determinadas regiones (Tarija, Cochabamba, Santa Cruz y La Paz) los votantes tienen preferencias muy diferentes según se trate de la elección prefectural o de la nacional. Por el contrario, en los departamentos de Oruro, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni la similitud entre ambas arenas electorales es bastante considerable. (...) La correlación entre el índice de voto dual y la emergencia de fuerzas regionales nos muestra que la convergencia o divergencia entre ambas arenas electorales está relacionada con la emergencia de fuerzas regionales en Chuquisaca, Oruro, Potosí, Beni, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz. Los marcados valores alcanzados por el índice en La Paz y Pando no se explicarían por la emergencia de fuerzas departamentales. Su explicación residiría, más bien, en las estrategias organizativas de los partidos nacionales y en la selección de los líderes (...) En este sentido, hemos analizado cómo se inscribe la región en la nueva estrategia adaptativa de los partidos. Así, hemos observado cómo tres de los elementos de la estrategia organizativa de los partidos, éstos son, la organización interna, las alianzas electorales y las campañas electorales, integran el elemento regional. El análisis de este último punto nos ha servido para entender cómo interactúan el nivel nacional y el departamental en el nuevo escenario de partidos boliviano. De la misma manera, nos ha dado algunas pistas sobre el grado de divergencia en el voto dual en Pando y La Paz" (Haro, 2007: 150-151).

De esto se extrae que la generación de arenas políticas regionales a partir de la elección de las principales autoridades políticas del nivel departamental está generando subsistemas políticos en los que se estarían gestando sistemas de partidos complejos en dos dimensiones (nacional y regional), determinando en unos casos cambios en las estrategias de los partidos nacionales para participar en las elecciones regionales y en otros, el surgimiento de partidos locales o regionales con escasas aspiraciones nacionales.

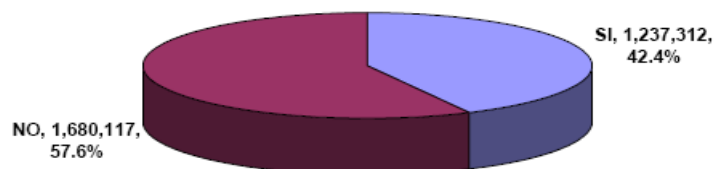
Vinculando estas constataciones con el factor RIG, se observa un giro importante en el rol del sistema de partidos como vertebrador del poder público en el territorio, pues si bien en el esquema centralista el sistema de partidos se constituía en un eje vertical que coadyuvaba a un esquema de RIG basado en la autoridad y la jerarquía del nivel central, sea mediante un partido mayoritario o mediante los acuerdos de gobernabilidad producto de lo que se llamó la “democracia pactada”, en el nuevo esquema se produce un quiebre en el que la figura partido tiende a pluralizarse, a vincularse al territorio y a gestar un sistema de partidos complejo, propendiendo a establecer un sistema de RIG más abierto, basado más en mecanismos de cooperación que de coordinación vertical.

5.2. El referéndum autonómico

Los resultados del referéndum autonómico confirman la división en las preferencias electorales y otorgan legitimidad a las dos agendas planteadas, pues un 57.6% de la población, concentrada principalmente en el occidente del país, rechazó a la propuesta autonómica departamental, seguida de un 42.4% que optó por apoyarla, básicamente en los departamento del oriente y el sur del país. Con este mandato, se instaló la Asamblea Constituyente en Sucre el 6 de agosto de 2006 (Vicepresidencia del Estado, 2010).

Gráfico N° 17

Resultados generales del referéndum autonómico

Fuente: Botelho *et al* (2006)

Quedó así reflejada "...la doble segmentación que enfrentó el país en su crisis estatal. En el ámbito nacional, el país quedó dividido entre quienes optaban por la autonomía como forma de reorganización del Estado y quienes la rechazaban. Los departamentos de la Media Luna optaron claramente por la autonomía, notoriamente Santa Cruz y el Beni. En el occidente, el Altiplano se mostró abiertamente opuesto a la autonomía y, en menor medida, los vallunos departamentos de Cochabamba y Chuquisaca (...) Sin embargo, la votación también muestra que dentro de los departamentos quedaron encapsulados importantes sectores que apoyaban una opción diferente a la que aceptaba la mayoría de sus habitantes. Esto confirma que dentro de la batalla plebiscitaria por la autonomía quedaron encapsulados en el nivel intradepartamental los clivajes de clase e interétnicos. Es decir que los bloques indígena-popular y cívico/regional quedaron enfrentados dentro de los departamentos y en las relaciones interdepartamentales. La tendencia se acentuó cuando el Gobierno central pretendió desconocer los resultados departamentales del referendo, alegando que la opción autonomista había sido derrotada en el nivel nacional y por ende no era vinculante, mostrándose abiertamente opuesto a las demandas de la Media Luna" (Bonifaz, 2012: 394-395).

En términos absolutos, se tiene que la opción por el NO se impuso a nivel global con una diferencia de 15,20 puntos porcentuales; sin embargo, desagregando los datos, se tiene que la diferencia entre una y otra opción al interior de los departamentos tendió más bien a un cierto nivel de equilibrio que ratificó la solidez de las posiciones en uno u otro sentido. Así por ejemplo, promediando resultados, se tiene que el porcentaje de diferencia entre la opción NO y la opción SI en los cinco departamentos que optaron por no acceder al régimen autonómico alcanza el 38,93%, en sentido contrario, en los cuatro departamentos que optaron por la autonomía la diferencia entre la opción SI y la opción NO se resume a 31,71%, lo que nos lleva a concluir que en términos generales la opción contra la autonomía se impuso a nivel general apenas con un 7,22% (ver las tablas siguientes).

Cuadro N° 14

Resultados del referendo por autonomías (2006)

Departamento	votos por el Sí	votos por el No
Chuquisaca	37,76 %	62,23 %
La Paz	26,55 %	73,44 %
Cochabamba	36,96 %	63,04 %
Oruro	24,51 %	75,48 %
Potosí	26,88 %	73,12 %
Tarija	60,79 %	39,21 %
Santa Cruz	71,11 %	28,88 %
Beni	73,83 %	26,16 %
Pando	57,68 %	42,31 %
Total Bolivia	42,41 %	57,59 %

Fuente: Bonifaz (2012)

Disgregando estos resultados globales por las opciones de SI y NO, las cifras se esquematizan de la siguiente forma:

Cuadro N° 15

Promediación de las diferencias entre opciones

Formulación de las diferencias entre opciones				
OPCIÓN NO	DEPARTAMENTO	DIFERENCIA ENTRE LAS OPCIONES ELEGIDAS (%)	PROMEDIO DE LA DIFERENCIA POR OPCIÓN (%)	PROMEDIO GENERAL DE LA DIFERENCIA (%)
	Chuquisaca	24,47	38,93	7,22
	La Paz	46,89		
	Cochabamba	26,08		
	Oruro	50,97		
	Potosí	46,24		
OPCIÓN SI	Tarija	21,58	31,71	
	Santa Cruz	42,23		
	Beni	47,67		
	Pando	15,37		

Fuente: Elaboración propia

Estos datos reflejaron el rumbo de las reformas, determinando que el proceso autonómico se desarrolló por cuerda separada con la posterior elaboración de los estatutos en los departamentos en los que ganó el SÍ (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), hasta el referéndum para su aprobación en 2008, en franco conflicto con la legalidad por entonces imperante.

Esto implicó, además, el condicionamiento de los debates de la Asamblea Constitucional a las dos agendas territorializadas ya descritas (oriente y occidente), imponiendo temáticas divergentes y contradictorias que dificultaron los consensos necesarios, deviniendo en un caótico proceso constituyente que en varias fases y bajo procedimientos complicados, finalmente dio origen al texto constitucional hoy en aplicación, marcando el nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia, unitario, descentralizado y con autonomías.

Cuadro N° 16

Votación obtenida en los referendo por estatutos departamentales (2008)

Departamento	% de votos emitidos positivos	% de votos emitidos negativos	Abstención (campana oficialista)
Beni	80,2%	19,8%	34,5%
Pando	81,8%	18,2%	50%
Santa Cruz	85,6%	14,4%	39%
Tarija	78,78%	21,22%	38,24%

Fuente: Bonifaz (2012), en base a datos de International Crisis Group (ICG) 2008

Resumiendo, la elección de prefectos de 2005 y el referéndum autonómico desarrollado durante el primer semestre de 2006, conjuntamente la elección de asambleístas para la Asamblea Constituyente, significan el inicio del cierre del ciclo municipalista de la descentralización. Por supuesto, es también necesario establecer que ello no implicó modificaciones a las agendas políticas planteadas por las partes en discordia (occidente y oriente del país) y, por ende, tampoco cuestionó de manera directa al municipio como actor del proceso descentralizador, pero sí hizo a un lado el protagonismo que jugó durante las fases previas, irrumpiendo en este contexto dos planteamientos inicialmente dicotómicos pero que se supieron conciliar en el texto constitucional de 2009: a) La necesidad de establecer niveles intermedios de gobierno/administración con ejecutivos electos por voto directo y el soporte electoral necesario (agenda de oriente); y b) Las autonomías indígena originario campesinas diseñadas como una respuesta a las demandas de estos pueblos que se sintieron agredidos por los arreglos territoriales republicanos y desplazados del acceso a los factores de poder, por lo mismo, ajenos a todo compromiso de construcción de una visión compartida de país y Estado.

Capítulo III

EL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BOLIVIA (1994 – 2006)

La larga tradición centralista preponderante en el Estado y la administración pública bolivianos determinó que la integración y vertebración de su funcionamiento en el territorio se haya caracterizado por la predominancia de mecanismos de coordinación y control bajo principios jerárquicos.

Posteriormente, con la inauguración de la impronta descentralizadora municipal en 1994, incipientes formas de gobierno multinivel irrumpieron en el escenario público, generando necesidades concretas de coherencia y cooperación mutua entre los diferentes niveles para lograr los objetivos de una gestión eficiente.

Emergieron así embrionarias formas de relacionamiento interterritorial dignas de mención y que son las que se pretende develar y sistematizar en la presente investigación, siguiendo para este efecto la teoría y los lineamientos teóricos y conceptuales desarrollados en los capítulos anteriores, con especial énfasis en:

- a) *Los modelos.* En base a la modelización desarrollada por Wright (1997), identificando los tipos ideales de RIG descritos de acuerdo a las características configuradoras de las relaciones de autoridad que se desarrollen entre los diferentes niveles de gobierno y administración estatal.

- b) *Los tipos de relacionamiento intergubernamental.* Siguiendo la tipología inserta en el desarrollo conceptual anteriormente efectuado, se analizarán las RIG tanto en su desarrollo horizontal como vertical.
- c) *Los mecanismos.* Centrándonos esencialmente en los de carácter formal, específicamente los que movilizan los procesos de coordinación y cooperación entre niveles de gobierno, principalmente en los ámbitos de RIG interjurisdiccionales y judiciales.
- d) *Las dimensiones y los enfoques.* Las dimensiones en las que se enfatizará son también dos, la formal y la política, lo que no limita que se consideren aunque en menor grado las restantes dimensiones.

En lo referente a los enfoques, se adoptarán esencialmente dos, aquel que observa el fenómeno de las RIG desde las relaciones centro-periferia y aquel que pone especial atención en los aspectos estructurales (especialmente sobre los aspectos legales y el análisis de las estructuras de gobierno y administración).

Debe tenerse en cuenta que el énfasis que se pretende poner en aquellos aspectos conceptuales mencionados en los párrafos anteriores, no descarta de ninguna manera el empleo de las demás dimensiones y enfoque descritos en el marco conceptual del informe, de acuerdo a las necesidades del proceso. De la misma forma, si bien el texto no sigue con exactitud el orden con el que fueron presentados, el desarrollo del texto sigue en la medida de lo posible las líneas argumentales que se han juzgado como necesarias para explicar el problema y despejar la hipótesis.

1. Los factores que determinaron el modelo de RIG en la Bolivia municipal

Para determinar el modelo de RIG al que se aproximó la estructura de gobierno en Bolivia durante el periodo de la investigación, es necesario caracterizar de manera general cada unidad de gobierno/administración, para lo cual desarrollan, en base Rodríguez (2003) y Barrios (2002), los cinco elementos o rasgos que determinan la cualidad gubernativa y el peso específico de cada entidad o nivel en la estructura de relaciones intergubernamentales, a saber:

- 1) *Legitimidad política propia*. Incluyendo la capacidad de autogobierno, es decir, la capacidad de dotarse de una estructura de órganos de gobierno endógenamente elegida (lo que Weber denominó "autokephalie") y la capacidad de auto-organizarse a partir de una efectiva división horizontal de poderes, cuando menos dual (ejecutivo/legislativo);
- 2) *Esferas de actuación propias y delimitadas*. Que involucra tanto a la *autonomía* (capacidad de tomar decisiones estratégicas e independientes) como a la *inmunidad* (que dichas decisiones solo sean pasibles de un control de legalidad ex - post y no de oportunidad);
- 3) *Capacidad de reclutar y gestionar su propio personal*. Esto es, el establecimiento de regulaciones y sistemas de carrera funcionariales propios, o al menos con un margen de maniobra concreto aunque moderado.
- 4) *Sostenidas con recursos propios*. Referida a una majestad o potestad tributaria propia y estable que permita a la entidad gubernativa territorial un mayor grado de decisión autónoma reduciendo el grado de

dependencia de las transferencias financieras provenientes en la mayor parte de los casos del nivel central y generalmente bajo condicionamientos.

Será la determinación de estos cuatro factores las que nos permitirá establecer en primer lugar el grado de autogobierno del que goza cada unidad estatal territorial y, a partir de ello, determinar en segundo lugar el modelo de RIG al cual se asimiló la estructura estatal boliviana durante el periodo de estudio.

A. Legitimidad propia en la asignación y organización de la autoridad

La legitimidad en este caso será entendida como la capacidad de cada ente de dotarse de sus propias autoridades del más alto rango mediante procesos plebiscitarios, es decir, mediante elecciones populares y, con ello, de la capacidad de auto-organizarse dentro de ciertos límites, previstos por lo general en la constitución o cuando menos en las leyes, como normas jerárquicas y gozando en consecuencia de ciertos niveles de garantía de respeto a su autonomía a partir del sometimiento de todos a la norma (Estado de derecho).

Se trata de un rasgo sustancial que, en última instancia, define la forma en la que se generan las lealtades, delimitando con ello el “espacio de seguridad y decisión autónoma” que corresponda a cada funcionario o autoridad para definir con el menor grado de influencias externas las acciones de gobierno y administración bajo un control externo de legalidad posterior y en ningún caso de oportunidad.

De esta forma, es razonable concluir que si la autoridad de un funcionario deviene del nombramiento o designación por parte de otra autoridad del mismo u otro nivel de gobierno, es lógico que la lealtad se defina a favor de designante, por consiguiente, el grado de independencia del designado estará limitado por este hecho. Por otra parte, siguiendo la misma lógica, si el cargo deviene de procesos electorales, la lealtad se generará con el propio electorado, es decir, se producirá un vínculo político y un tipo de responsabilidad diferente, marcadas por una notoria dispersión, pues la autoridad se genera por delegación del electorado dentro de la jurisdicción de la entidad, constituyéndola en un verdadero subsistema político.

Sin embargo, estos dos escenarios admiten matizaciones, así por ejemplo, en el primer caso, es posible dispersar la lealtad emergente de la designación o el nombramiento mediante diferentes mecanismos, entre ellos, nombramientos por parte de órganos colegiados, donde la lealtad se despersonaliza y disipa entre varios miembros, como ocurre, por ejemplo, con los legislativos, los directorios, las asambleas, etc., o en virtud al establecimiento de periodos de funciones definidos constitucional o legalmente y procedimientos previos y claros para el juzgamiento penal o disciplinario, etc. lo que derivaría en una especie de "legitimidad de gestión o funcionamiento", pues ésta se generaría no tanto por el origen directo del vínculo en el voto, sino por el desempeño emergente de la disipación de la lealtad con el designante.

En el segundo caso, la elección plebiscitaria si bien es un rasgo que determina una menor influencia en las decisiones a partir de la "legitimidad de origen", no se constituye en un elemento que por sí solo puede garantizar ese "espacio autónomo" de acción y decisión, pues influyen muchos factores que pueden desportillarlo y determinar líneas de influencia externas, destacando entre ellas, el factor económico y la

capacidad de auto normarse (no necesariamente mediante leyes) tanto en estructura como en acción.

A esto debe añadirse la importancia de la auto-organización de la autoridad en base, como se tiene dicho, a una división cuando menos dual del poder (ejecutivo/legislativo).

Con estas consideraciones previas, pasamos a desarrollar el grado de concurrencia de este rasgo o factor en los dos niveles territoriales subnacionales que formaron parte de la estructura territorial estatal boliviana durante el periodo de estudio, dejando momentáneamente de lado el nivel central del estado bajo el entendido de que en él concurren todos ellos.

1) El nivel intermedio/prefectural

En lo referente a la legitimidad en la asignación del poder

El cambio estructural en el nivel intermedio llegó con algo de retraso, pues luego del inicio de la "era municipal" boliviana con la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994 se complementó la estructura con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995, estableciendo un nivel intermedio prefectural descentralizado administrativamente del nivel nacional, como bien lo determinó el art. 1º de dicha norma en los siguientes términos: "En el marco de la Constitución política del Estado la presente ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder

Ejecutivo a nivel Nacional”, todo con el objeto de: “a) Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro del régimen de descentralización administrativa; b) Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales; y c) Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población” (art. 2 de la LDA).

La disposición transcrita es explícita y no pretende camuflar su carácter eminentemente desconcentrador, estableciendo una estructura de administración periférica del nivel central del Estado propiamente dicha en los nueve departamentos y sus provincias, con la designación del prefecto por parte del Presidente de la República, como su representante para ejercer la función de máxima autoridad ejecutiva de la entidad, además de la presidencia directa del consejo departamental, y de la que se desprenden, también por designación directa, los subprefectos en las provincias y los corregidores a nivel de sección de provincia, coincidiendo con la jurisdicción municipal.

Acompañando al prefecto se previó la constitución de un Consejo Departamental compuesto por representantes de cada provincia designados por los Consejos Municipales de la misma. Se trata de un órgano colegiado “...de consulta, control y fiscalización, dentro del ámbito de sus atribuciones señaladas en la presente ley, de los actos administrativos del Prefecto” (art. 10 LDA).

Este arreglo organizacional se vino a denominar como “designación cruzada”, establecido para constituirse, al menos en el diseño, como el mecanismo ideal para responder a una de las necesidades centrales de la gestión pública descentralizada, es decir, la urgencia de “...una

instancia intermedia entre el gobierno nacional y los gobiernos locales que, por su posición dentro del sistema unitario de gobierno, se convierta en una pieza fundamental para acercar al municipio con el Estado y poner en práctica un tipo de relacionamiento entre los tres niveles de la gestión gubernamental (nacional, departamental y municipal) orientado a la colaboración y la movilización combinada de esfuerzos y recursos y donde cada uno asume en forma conjunta y coordinada una cuota de responsabilidad y competencia en la prestación de los servicios descentralizados (...) Esta doble necesidad de articulación y coordinación horizontal y vertical, en el rol de la administración departamental, marca también una de las características distintivas del tipo de conformación que se le ha dado a la prefectura en el marco del régimen de descentralización administrativa, regulado por la Ley 1654 –esto, al margen de otras razones políticas que en su momento incidieron en la orientación y los contenidos específicos de esta ley–. Es el caso de la constitución de los órganos superiores de la prefectura: si es el presidente de la República como jefe del Poder Ejecutivo quien designa al prefecto, que es su representante en el departamento, son los concejos municipales de las provincias quienes designan a los miembros del consejo departamental como representantes de las provincias. Esta modalidad de designación cruzada, que hace intervenir en un mismo proceso a los tres niveles del Estado y que supuestamente funda su legitimidad en el mandato popular expresado en elecciones nacionales y municipales, tiene como una de sus finalidades crear un vínculo orgánico entre la institución prefectural y los órganos de poder nacional y local, lo cual en teoría debería facilitar el rol articulador del nivel departamental” (Laserna, 2003: 213-214).

Se trató, ciertamente, de un interesante intento de conjuncionar las dos legitimidades de origen, nacional y municipal, en la conformación de un ente dual de legitimidad derivada por la forma de la designación de sus principales componentes (prefecto y consejo) y un juego de balances entre los intereses nacionales y locales que bien pudo generar la sinergia necesaria para lograr el efecto “bisagra” esperado.

Decimos que bien pudo haber sido así porque las evaluaciones efectuadas coinciden en ubicar una de las mayores falencias precisamente las debilidades del diseño estructural descrito, a causa no solo del bajo nivel de legitimidad de origen en ambas representaciones, sino también del choque de lealtades al provenir las mismas de poderes distintos, es decir, un prefecto asumido como un ciego representante del centralismo y unos consejeros que asumieron el rol de meros representantes municipales, surgiendo una situación de desconfianza mutua que inclinó la balanza a favor del más fuerte, es decir, el Prefecto, al gozar éste de mayores atribuciones y poder económico además del apoyo directo del poder central en detrimento del establecimiento de un sistema de gobierno basado en los pesos y contrapesos propios de una división dual del poder subnacional en el nivel territorial intermedio (Arandia, 2007).

En resumen, el nivel de legitimidad en las dos instancias de representación política es escaso, tanto en lo referente a la legitimidad de origen, pues ambos, prefecto y consejeros deviene de procesos de designación, como a la escasa capacidad de ambos para lograr un nivel de eficiencia en su desempeño.

En lo referente a la auto-organización de la autoridad

Por lo general, tanto en los modelos de Estado simple descentralizados o no y en los de carácter compuesto, la CPE establece unos mínimos organizativos en lo referente a la “forma de gobierno”, comúnmente basado en la división de órganos en una relación de pesos y contrapesos que evite una excesiva acumulación del poder, mínimos sobre los cuales, los gobiernos o entes subnacionales pueden establecer sus propias formas organizativas.

No ocurre esto en el caso prefectural, pues al tratarse de un ente desconcentrado o administrativamente descentralizado, su organización siempre estuvo determinada en su integridad mediante normas emitidas por el nivel central del cual se desprende y al que representa. La última de ellas fue el Decreto Supremo N° 27457, emitido el 19 de abril de 2004 durante la presidencia de Carlos Mesa, en el que se define con exactitud la estructura de cargos hasta el nivel ejecutivo, dejando a decisión de cada prefectura la estructuración del resto de su burocracia en base al Sistema de Organización Administrativa, previsto en la Ley 1178 y normas conexas, todas del nivel central del Estado.

Por consiguiente, el grado de auto-organización prefectural fue reducido, ya que la estructura decisoria (política y gerencial) era definida por el nivel central, bajo una lógica de “principal a agente”.

Tomando algunos ejemplos sectoriales, Barrancos (2007: 106) señala que “Los servicios de educación, salud, infraestructura, etc. son atendidos por unidades de servicio específicas; el Servicio Departamental de Salud (SEDES), el Servicio Departamental de

Educación (SEDUCA), la Dirección de Infraestructura y Obras Públicas, etc. Estos servicios administrativamente responden a la línea jerárquica del prefecto, pero tienen como cabeza del sector al Ministerio del ramo, por lo que las autoridades sectoriales responden programáticamente al ministro. Esta situación de doble dependencia da lugar a lo que Carles Ramió (1999) señala como rompimiento de la unidad de mando, ya que cada unidad tiene simultáneamente dos superiores jerárquicos. (...) La debilidad operativa y financiera en los niveles desconcentrados subregionales de la prefectura, por un lado, y una división organizacional con unidad de mando rota y agudizada por la penetración política partidista, por otro, hacen que en la práctica, el diseño organizacional del ejecutivo prefectural sea, estructuralmente, un cuello de botella para la implementación de políticas públicas y deterioran el cumplimiento del objetivo de prestar servicios con eficiencia, eficacia y cercanía a la población”.

Resumiendo: a) Por lo desarrollado, principalmente a partir de la forma en la que se genera la autoridad prefectural, no es posible hablar a este nivel de una cualidad gubernativa ni siquiera parcial, pues se constituye, en definitiva en un ente administrativamente descentralizado o desconcentrado del nivel nacional, al cual, por razones de diseño organizacional, no se acopló como se esperaba el órgano colegiado de control y fiscalización [consejo departamental]; b) El nivel prefectural tiene escaso margen para organizar su autoridad hacia lo interno, lo que provoca que se produzcan rupturas de mando ya que muchos funcionarios de nivel ejecutivo responden a un doble mandato, tanto del Prefecto quien los nombra, como del Ministro del sector, quién les instruye y define las políticas, y c) En lo referente a su funcionamiento concreto, a lo ya dicho se suma la constatación efectuada nuevamente por Barrancos (2007), quien concluye que: i.

Las prefecturas no tienen capacidad para generar recursos; ii. Las prefecturas no tienen capacidad para decidir sobre el uso de los recursos que le son asignados; y, iii. Finalmente, sobre los pocos que pueden decidir las prefecturas (cartera de proyectos), el nivel central toma la última decisión en base a filtros financieros y programáticos.

Es de destacar que este periodo de desconcentración prefectural en el meso territorial boliviano concluyó con la elección de prefectos celebrada en 2005, hito que además cierra el periodo temporal de la investigación, como se tiene expresado.

2) El nivel local/municipal

En lo referente a la legitimidad en la asignación del poder

El nivel municipal tiene un punto de partida mucho más favorable, pues es a raíz de las primeras elecciones municipales efectuadas después de la recuperación de la democracia en 1982, que se visibilizó el escaso interés de las poblaciones indígenas de participar en ellas por no sentir las cercanas, esto debido que por entonces los municipios estaban limitados a los centros urbanos.

Surgió así la necesidad de incluir a la población rural en el proyecto municipalizador de 1994 lo que impulsó la ampliación de la jurisdicción municipal a la sección de provincia, lo que a su vez permitió su articulación con las entidades territoriales de base (juntas de vecinos en las ciudades y comunidades campesinas e indígenas en el campo), de ahí la vinculación de la municipalización con la participación popular. "Para ello se requería eliminar la subordinación entre municipios que aún establecía la Constitución, que la jurisdicción

municipal se extendiera a la sección provincial, promover la mancomunidad de estos municipios territoriales y hacer que los nuevos gobiernos municipales articularan su funcionamiento con las organizaciones territoriales de base” (Finot, 2003: 133).

De esta forma, con la ampliación del espacio territorial municipal se amplió también la legitimidad de origen de sus autoridades electas (alcaldes y concejales), cuya representatividad se incrementó en la medida que fue respondiendo a la realidad tanto urbana como rural del país, constituyéndose en el principal instrumento para lograr la presencia estatal en todo el territorio nacional y generar verdaderas arenas políticas locales, a partir de las cuales los sectores campesinos e indígenas antes excluidos encontraron un espacio de formación y ejercicio político, proyectando a las incipientes élites políticas locales hacia los niveles departamental y nacional⁸⁵, cuyo indicador más claro se materializa en la progresión de la representación indígena/campesina en los poderes locales, como bien señala Galindo (2008: 44):

“(…)

- De 1.624 concejales electos en 1995:
 - 465 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
 - 1.187 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
 - 131 concejales son mujeres.

⁸⁵ Muchos llegaron a constituirse en prefectos o legisladores departamentales (nivel meso), otros diputados principalmente uninominales (nivel nacional).

- En las elecciones de 1999 se tuvo un avance importante:
 - 675 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
 - 2.500 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
 - 128 concejales son mujeres

- En las elecciones de 2004 se tuvo un avance importante:
 - Más de 700 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas;
 - Más de 2.800 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino;
 - 125 concejales son mujeres.

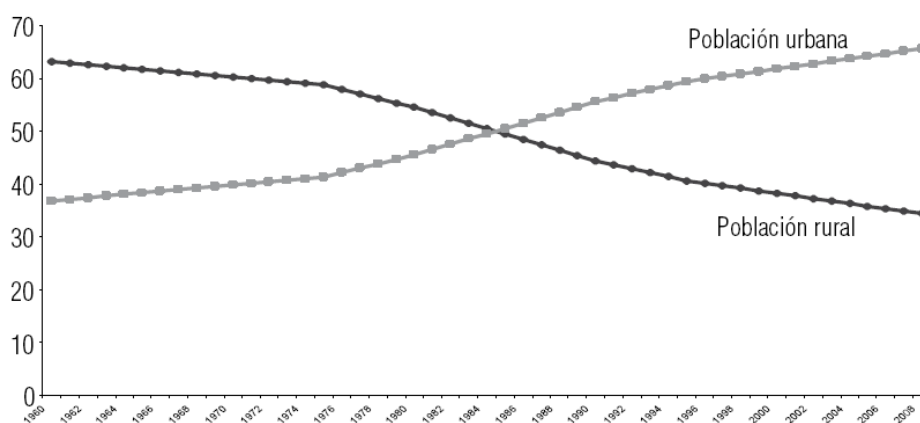
Pero, lo que resalta es que aumentó el número de indígenas en los concejos municipales. Este crecimiento es más lento en las últimas elecciones y pareciera estar llegando a su techo, que es correspondiente con la presencia poblacional en el área rural, que es donde el movimiento indígena originario tenía expectativa de ganar más municipios”.

Además de ello, si bien se entiende que el copamiento indígena/campesino de los poderes locales en el área rural está ya por llegar a sus límites materiales, no es menos cierto que los movimientos demográficos se han inclinado hacia la urbanización de la población, así lo constata Zuazo (2012: 368), al señalar que “...en 1960 un poco más del 60% de la población boliviana vivía en el área rural, en tanto que hacia finales de la presente década la población rural constituye cerca del 35% del total nacional.

Entre 1984 y 1985 la población boliviana transita de ser mayoritariamente rural a ser mayoritariamente urbana, coincidiendo el cambio poblacional con la reforma estructural neoliberal. A partir de ese momento existe un punto de inflexión, con una tendencia consolidada de aceleración de la migración del campo a las ciudades que impacta en la estructura demográfica, económica y sociopolítica del país”.

Gráfico N° 18

Bolivia: evolución del peso relativo de la población rural y urbana como porcentaje del total (1960-2008)



Fuente: Zuazo (2012)

Por consiguiente, el poder local además de extenderse a todo el territorio nacional, se fortalece paralelamente en las ciudades, contribuyendo a una ruralización de la política urbana pues los migrantes llevan consigo sus propias formas y métodos de ejercitar la política.

En definitiva, es posible afirmar que la legitimidad del municipio como tal y no necesariamente del modelo municipalista, gozaron durante el

periodo de la investigación de una sólida legitimidad, pasando de una ampliación espacial al copar el área rural a un posterior retorno al ámbito urbano reforzado a partir de la urbanización de la población producto de la migración campo-ciudad.

En lo referente a su estructuración del gobierno local y la generación de la autoridad pública a este nivel, se observa que en aplicación de la Ley 2028 de Municipalidades por entonces vigente, se establecía únicamente la elección de los concejales en un número variable de acuerdo al volumen poblacional, de entre los cuales se elegía al ejecutivo edil (alcalde). Se estableció así un modelo de gobierno municipal cercano al parlamentarismo, en el que: i) En el que el deliberante, aún si gozar de capacidad legislativa forma, elegía de su propio seno al alcalde y tenía las facultades para removerlo mediante lo que se denominaba como “voto de censura constructiva”; y ii) El concejo se constituía formalmente en la “máxima autoridad del gobierno municipal”.

Más allá de ello, en la percepción generalizada se asumía que aunque el alcalde no fuera directamente elegido por voto en lista separada, el gobierno local mantenía su virtud de cercanía y representatividad, pues su autoridad se generaba dentro del subsistema político local, contrariamente a lo que acontecía en el nivel prefectural, lo que implicaba un mayor nivel de autogobierno a nivel del municipio, sustentado siempre en su derivación de la soberanía popular de su jurisdicción.

B. Esferas de actuación propias y delimitadas – marco competencial

Nos referimos específicamente al marco de competencias que se asigna formalmente y que se absorbe materialmente por cada nivel territorial.

1) El nivel intermedio/prefectural

Un buen punto de ingreso al tema lo proporciona la segunda conclusión del resumen ejecutivo del estudio denominado 'Estudio de Análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales', efectuado por Lora (2005: 56-57), enunciada en los siguientes términos: "Existe un marco competencial de magnitud que las prefecturas deben gestionar, del cual derivan principalmente servicios y normas como productos institucionales los que se concentran esencialmente en las instancias de Recursos Naturales y Medio Ambiente, en Desarrollo Productivo y en Desarrollo Social. Sin embargo este marco competencial es desproporcionado desde que las Prefecturas deben atender una variedad de otros servicios que emanan de su marco competencial en las áreas de Gestión Social, en Infraestructura, en cuanto al fortalecimiento municipal, al sector agropecuario, salud, educación, deportes, ordenamiento territorial y de la administración institucional de la organización. En este sentido las Prefecturas carecen de claridad en cuanto al perfil institucional que deben asumir; es decir, carecen de una misión institucional que otorgue un rol institucional estratégico en el marco del cumplimiento de competencias y atribuciones que emanan de su mandato legal; pero además con relación a las prioridades del departamento que estas instituciones representan. La amplitud en las áreas de intervención institucional de las Prefecturas diluyen sus esfuerzos y sus recursos en el intento de gestionarlo todo. Por tanto, la definición de este perfil

institucional es determinante no sólo para la posibilidad de absorber sus competencias pero adicionalmente de gestionarlas en el marco de la prestación de servicios públicos de calidad orientados a la generación de valor, de efectos e impactos sobre las condiciones de los pobladores de los Departamentos”.

Desglosando, el mismo autor identifica un especie de “implosión del sistema prefectural por sobrecarga competencial”, pues de una revisión normativa se observa la existencia de 221 competencias distribuidas en cinco grandes áreas funcionales: a) Desarrollo institucional; b) Gestión financiera administrativa; c) Desarrollo productivo; d) Desarrollo social; y e) Manejo y preservación de los recursos naturales. Todos transversalizados por las temáticas de género e interculturalidad.

Debe considerarse que la sistematización del esquema de 221 competencias prefecturales identificadas por el precitado Lora (2005) responde a una categorización desglosada hasta un nivel cercano al de actividades, lo cual puede resultar engañoso; debido a ello, optamos por el planteamiento de Barja *et al* (2010), quien estructura un catálogo competencial agregado, identificando 51 competencias distribuidas en 6 grandes sectores, a saber:

a) SECTOR COMPETENCIAL 1

Apoyo al sector productivo. A su vez dividido en 3 categorías: 1) Agropecuaria en industria (16 competencias); 2) Riego (5 competencias); 3) Turismo (10 competencias).

b) SECTOR COMPETENCIAL 2

Infraestructura básica. Subdivido también en 5 categorías: 1) Caminos (4 competencias); 2) Electrificación y alumbrado público (2 competencias); 3) Saneamiento básico (1 competencia); 4) Equipamiento urbano (1 competencia); 5) Gestión de riesgos y emergencias (1 competencia).

c) SECTOR COMPETENCIAL 3

Área social. Subdivido en 4 categorías: 1) Educación (1 competencia); 2) Salud (1 competencia); 3) Deportes (1 competencia); y 4) Desarrollo social (1 competencia).

d) SECTOR COMPETENCIAL 4

Gestión de los recursos naturales. Con 2 categorías: 1) Desarrollo de la minería (1 competencia); 2) Delegación de los hidrocarburos (1 competencia).

e) SECTOR COMPETENCIAL 5

Transferencias a gobiernos municipales. Con una sola categoría referida a inversión concurrente (1 competencia).

f) SECTOR COMPETENCIAL 6

Otras inversiones. Con 5 categorías: 1) Gestión ambiental y forestación (1 competencia); 2) Gestión territorial (1 competencia); 3) Promoción de las culturas (1 competencia); 4) Fortalecimiento institucional (1 competencia); y 5) Inversión específica.

Esquema competencial que se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 17

CATEGORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PREFECTURAL POR SECTOR Y DE ACUERDO A COMPETENCIAS

Sector	Categoría	Descripción
Apoyo al sector productivo	Agropecuario e industria	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso al sistema financiero (información sobre servicios financieros) • Promoción de inversión privada en el sector • Investigación y transferencia tecnológica • Supervisar la operación de Estaciones Experimentales Agropecuarias • Incentivo al uso de semillas certificadas • Manejo y uso racional del suelo • Capacitación y asistencia técnica • Supervisar la aplicación de normas técnicas y la implantación de servicios de calidad • Sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria • Velar y supervisar la otorgación de certificados fito-zoo-cito sanitarios • Infraestructura de apoyo a la producción • Ejecutar y coordinar proyectos de desarrollo del mercado interno • Promoción de la oferta exportable industrial y agropecuaria • Articulación y asociatividad productiva • Sistematizar información estadística, técnica y comercial del sector • Planificar la implementación de servicios de metrología, control y certificación de calidad
	Riego	<ul style="list-style-type: none"> • Obras de riego (mayores a 100 Ha) y captaciones de agua (planificación, construcción, supervisión, fiscalización, mantenimiento) • Investigación y transferencia de tecnología • Capacitación y asistencia técnica • Administrar el SDIR • Implementar el PDSR
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la inversión privada en el sector • Capacitación y asistencia técnica • Infraestructura turística e infraestructura de promoción turística • Promoción turística en el departamento • Manejo de inventario de atractivos turísticos departamentales • Formular e implementar el Registro Departamental de Turismo • Supervisar y controlar los servicios turísticos, su prestación y calidad • Sistematizar información estadística del sector • Formación de consciencia turística en la población • Seguridad turística
Infraestructura básica	Caminos	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y mantenimiento de caminos en la RVD • Elaborar estudios y ejecutar proyectos u obras de mantenimiento y construcción de carreteras en la RVF, por delegación • Ejecutar obras de construcción y mantenimiento de caminos en la RVM por convenio • Sistematizar información estadística y técnica del sector

	Electrificación y alumbrado público	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación, instalación, expansión, mantenimiento y supervisión de sistemas de electrificación rural en alta tensión (también generación) • Alumbrado público
	Saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a municipios en infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas rurales
	Equipamiento urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación
	Gestión de riesgos y emergencias	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos y programas de gestión de desastres naturales
Área social	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de administración de personal de educación, programas de educación y suministro de alimentación complementaria (desayuno escolar)
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de administración de personal de salud, programas de salubridad, seguros de salud y suministros de material
	Deportes	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y mantenimiento de predios deportivos y fomento al deporte
	Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y a la tercera edad
Gestión de los recursos naturales	Desarrollo de la minería	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y promoción al sector de la minería
	Delegación de los hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y promoción a la explotación de hidrocarburos
Transferencias a gobiernos municipales	Inversión concurrente	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias por concurrencia en proyectos de desarrollo local y ejecución de proyectos específicos
Otra inversión	Gestión ambiental y forestación	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de áreas verdes y programas de reforestación
	Gestión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de catastro urbano y rural
	Promoción de las culturas	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a través de programas de asistencia técnica e infraestructura
	Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de POAs, PDDs, auditorías, equipamiento, etc.
	Inversión específica	<ul style="list-style-type: none"> • Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría

Fuente: Barja *et al* (2012)

En este contexto, el primer problema surgió precisamente del alto grado de dispersión en las normas que determinaban los ámbitos competenciales correspondientes a cada nivel de gobierno (leyes, decretos, resoluciones, etc.), razón que contribuyó a que las prefecturas desconocieran un buen porcentaje de las competencias que por norma les fueron asignadas. De ello devenía la absorción de competencias que legalmente correspondían en unos casos al nivel municipal, generalmente debido a la inoperancia de los gobiernos de

las ciudades capitales principalmente y en otros, en este caso el nivel central, de todas aquellas competencias que eran o bien descuidadas o bien arbitrariamente delegadas.

Así, considerando que no existía en realidad un catálogo competencial claramente distribuido, se estableció una tendencia más bien dinámica en el ejercicio y la movilidad de funciones y atribuciones, escenario en el que las prefecturas enfrentaron grandes dificultades que les impidieron enfocarse en lo que competencialmente les era relevante y caer con facilidad en el inmediateismo de la demanda o en imposiciones de carácter corporativo o político partidario.

Concluyendo, si bien el nivel prefectural llegó a contar por entonces con un marco competencial amplísimo, sus límites competenciales se mantuvieron bastante difusos lo que provocó dispersión en las acciones emprendidas a este nivel y pese a que las circunstancias así lo exigían, no se tuvo la capacidad de establecer mecanismos para priorizar lo relevante y en base a ello definir el perfil institucional y las estrategias a largo y mediano plazo, por lo que en vez de constituirse en un espacio de despliegue y consolidación, el amplio marco competencial saturó, desorganizó y deslegitimó aún más la débil institucionalidad del meso boliviano, constituyéndolo en uno de los eslabones más débiles de la estructura territorial del Estado.

2) El nivel local/municipal

La Ley 2028 de municipalidades, promulgada el 28 de octubre de 1999, determinó un amplio catálogo de competencias en 6 áreas o materias competenciales:

- De Desarrollo Humano Sostenible. 23 competencias
- De Administración y Finanzas. 12 competencias
- Servicios. 9 competencias
- De Infraestructura. 5 competencias
- De Defensa del Consumidor (que son, propiamente las funciones de Policía Municipal). 4 competencias

Sumando un total de 97 competencias, las cuales se fueron incrementando a partir de múltiples normas (leyes, decretos, resoluciones, etc.)⁸⁶.

Posteriormente, el catálogo competencial municipal se fue ampliando mediante la promulgación de varias normas, entre las que destacan la Ley del Diálogo Nacional y el Decreto Supremo 28421 de 21 de octubre de 2005 para la distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, además de otras normas dispersas, a saber: a) Creación y funcionamiento de las Defensorías de la niñez y adolescencia (Art. 84 D.S. 27443); b) Ley 2770. Fomento al deporte, y asignación del 3% de los recursos de coparticipación (art. 29); c) Ley del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). Se asigna 10% de los recursos de coparticipación para el financiamiento de insumos, servicios no personales, y medicamentos esenciales del SUMI (art. 3); d) Selección de profesores (art. 5º D.S. 26458); e) Programas para evitar la deserción escolar primaria (D.S 26912); f) Ley 1886 de Derechos y privilegios de los Mayores de Edad (financiamiento del seguro de vejez); g) Ley 2140 de Reducción de riesgos y atención de desastres naturales. Previsión de desastres naturales; h) Ley de

⁸⁶ No se profundiza más sobre cada una de las competencias pues el objeto del subtítulo se centra básicamente en la determinación no del aspecto material de las mismas, sino de su grado de delimitación y claridad en el marco del funcionamiento de cada nivel de gobierno o administración.

Reforma Educativa (Nº 1565). Relación de las Juntas Escolares con el Concejo Municipal. Administración y construcción de nueva infraestructura educativa; i) Ley Forestal (Nº 1700) propone al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente la delimitación de áreas de reserva por el 20% del total de tierras fiscales de producción forestal permanente de cada jurisdicción municipal destinadas a concesiones para las agrupaciones sociales del lugar pudiendo convenir su reducción el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el Municipio (art. 25, a); j) Ley de Medio Ambiente (Nº 1333). La planificación de expansión urbana deberá considerar la variable del medio ambiente. (art. 77); k) Código de Minería (Ley 1777). Inspección y control a los operadores y concesionarios mineros en su jurisdicción de cumplimiento de normativa. Cobro de 30% de la patente que se cubre por este concepto. (art. 47 y 52); l) Ley 3223 de 16 de enero de 2006. Se crea el Seguro de Salud para el Adulto Mayor a ser cubierto con recursos municipales incluyendo los provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

En resumen, Barja *et al* (2012) sintetizan el marco competencial municipal en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 18

CATEGORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL POR SECTOR Y DE ACUERDO A COMPETENCIAS

Sector	Categoría	Descripción
Apoyo al sector productivo	Agropecuario e industria	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento a productores agropecuarios y MIPYMES Promoción de inversión privada en el sector Investigación y transferencia tecnológica Capacitación y asistencia técnica Control de calidad y calificación bromatológica Sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria Supervisar el cumplimiento de normas de alimentaria y sancionar (en el caso agropecuario) Supervisar el cumplimiento de normas de sanidad de productos alimenticios y sancionar (en el caso industrial) Infraestructura de apoyo a la producción Infraestructura de comercialización (centros de acopio y frigoríficos públicos, mercados, centros feriales, centros artesanales, etc.) Promoción de la producción nacional (centros feriales y artesanales) Investigación de mercados Otorgar personalidad jurídica y tarjeta empresarial (en el caso agropecuario a unidad productivas agropecuarias) Promoción de empleo
	Riego	<ul style="list-style-type: none"> Obras de microriego (menores a 100 Ha) y captaciones de agua (planificación, construcción, supervisión, fiscalización, mantenimiento)
	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> Formular y ejecutar planes, normas, políticas, estrategias y proyectos de turismo Capacitación Protección y restauración del patrimonio turístico Infraestructura turística Promoción turística interna e internacional (ferias y festividades turísticas) Manejo de inventario de los atractivos turísticos Apoyo al Departamento en supervisión de servicios turísticos Formación de conciencia turística en la población Apoyo a policía turística Declarar zonas prioritarias de desarrollo turístico
Infraestructura básica	Caminos	<ul style="list-style-type: none"> Construcción y mantenimiento de caminos en la RVM Elaborar estudios y ejecutar proyectos u obras de mantenimiento y construcción de carreteras en la RVF, por delegación Sistematizar información estadística y técnica del sector
	Electrificación y alumbrado público	<ul style="list-style-type: none"> Planificación, instalación, expansión, mantenimiento y supervisión de redes eléctricas (en baja y media tensión) Alumbrado público
	Saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura y mantenimiento de sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas
	Equipamiento urbano	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura de parques, plazas, salones multifuncionales y otras áreas de recreación
	Gestión de riesgos y emergencias	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos y programas de gestión de desastres naturales
	Gestión de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de limpieza y aseo urbano

Área social	Seguridad ciudadana	• Servicios, programas y apoyo a la seguridad ciudadana
	Educación	• Infraestructura y mantenimiento de predios educativos, programas de educación y suministro de alimentación suplementaria (desayuno escolar) •
	Salud	• Infraestructura y mantenimiento de los centros de salud, programas de salubridad, centros de salud y suministro de material
	Deportes	• Infraestructura y mantenimiento de predios deportivos y fomento al deporte
	Género y niñez	• Asistencia a la mujer, niño, niña y adolescente, y a la tercera edad
Otra inversión	Gestión ambiental y forestación	• Mantenimiento de áreas verdes y programas de reforestación
	Gestión territorial	• Sistemas de catastro urbano y rural
	Promoción de las culturas	• Fomento a través de programas de asistencia técnica e infraestructura
	Fortalecimiento institucional	• Elaboración de POAs, PDMS, auditorias, equipamiento, etc.
	Control y regulación de mercados de abastecimiento	• Control de infraestructura y calidad de servicios prestados en mercados de abastecimiento a la ciudadanía
	Faenado de ganado	• Control de infraestructura y calidad de servicios en mataderos municipales
	Inhumación y cremación de restos	• Control de infraestructura y calidad de servicios prestados en cementerios municipales
	Inversión específica	• Resto de la inversión que no entra en ninguna categoría

Fuente: Barja *et al* (2012)

Del anterior cuadro, se colige la existencia de 47 competencias municipales, agregadas en 22 categorías y 4 sectores, a saber:

- a) Apoyo al sector productivo, a su vez dividida en 3 categorías: 1] Agropecuaria en industria (14 competencias); 2] Riego (1 competencia); 3] Turismo (10 competencias).
- b) Infraestructura básica, subdivida también en 6 categorías: 1] Caminos (3 competencias); 2] Electrificación y alumbrado público (2 competencias); 3] Saneamiento básico (1 competencia); 4] Gestión

de riesgos y emergencias (1 competencia); y 5] Gestión de residuos sólidos (1 competencia).

- c) Área social, subdividida en 4 categorías: 1] Seguridad ciudadana (1 competencia); 2] Educación (1 competencia); 3] Salud (1 competencia); 4] Deportes (1 competencia); y 5] Género y niñez (1 competencia).
- d) Otra inversión, con 8 categorías: 1] Gestión ambiental y forestación (1 competencia); 2] Gestión territorial (1 competencia); 3] Promoción de las culturas (1 competencia); 4] Fortalecimiento institucional (1 competencia); 5] Control y regulación de mercados de abastecimiento (1 competencia); 6] Faenado de ganado (1 competencia); 7] Inhumación y cremación de restos (1 competencia); y 8] Inversión específica (1 competencia).

La enunciación de este marco normativo es en este caso ilustrativa, pues lo que es relevante de cara al objetivo del subtítulo es visibilizar lo siguiente:

- a. El carácter electo de las autoridades municipales que fortalecen su legitimidad.
- b. Al igual que en el caso prefectural, el catálogo competencial es amplio y disperso, sin embargo, es de rescatar que debido a los mecanismos participativos inherentes a la gestión municipal (planificación participativa y control social) y su cercanía con las necesidades del ciudadano, las evaluaciones desarrolladas verificaron un grado de absorción mucho más eficiente.

- c. Por otra parte, como señala Terán (2004: 184-185), "...dado que el modelo promueve la administración municipal, se han realizado esfuerzos por definir con precisión sus competencias, habiéndose logrado definir las áreas generales de intervención, aunque todavía no se ha conseguido delimitar con precisión sus responsabilidades en varios sectores (...) Las razones explicadas provocan una falta de delimitación entre los ámbitos de acción de prefecturas y municipios, lo que promueve intervenciones conjuntas, persistiendo funciones concurrentes y compartidas que muchas veces provocan ineficiencia económica. Aparte de los servicios básicos urbanos, no existe una distinción clara en los servicios de "ámbito amplio" que se supone son asignadas a los prefectos, mientras que también están definidas algunas áreas de servicios de "ámbito reducido" que son responsabilidad de los gobiernos municipales (FMI, 1998)"⁸⁷.

De lo expuesto, se puede concluir que ambos niveles, tanto el prefectural como el municipal, adolecen de algún grado de indeterminación de su ámbito competencial, mucho mayor en el caso del primero, como se colige de todo lo hasta ahora anotado.

Terán (2005: 132) condensa con claridad el estado de situación del catálogo competencial disperso de los niveles meso y municipal vigente durante el periodo de la investigación, señalando que "...el 'Prefecto y

⁸⁷ Nótese que la gestión pública municipalmente descentralizada se basa, conforme dispone la Ley 2028, en los principios rectores de: 1. De Coordinación, por el cual, las autoridades del Gobierno Municipal, al momento de ejercer sus propias competencias, deberán coordinar sus políticas, planes, programas y proyectos con otros Municipios para su ejecución mancomunada; 2. De Concurrencia, por el cual, el Gobierno Municipal podrá ejercer sus competencias en unión o en relación directa con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas en el marco del Plan de Desarrollo Municipal; y 3. De Subsidiariedad, que indica que las competencias del municipio no deben corresponder a un ámbito superior de la administración del Poder Ejecutivo.

Comandante General del Departamento' es responsable de aplacar manifestaciones, pero también (...) de la planificación del desarrollo departamental. Pese a que por sus arcas fluyen recursos importantes a consecuencia de las regalías, el impuesto específico a los hidrocarburos, fondos de compensación, créditos y otros, su principal rol es el de ser a 'bisagra' entre el nivel nacional y el nivel local, el 'espacio de encuentro' de la planificación indicativa (sectorial) y la planificación participativa (municipal), la institución capaz de apoyar a través de la 'gestión compartida y concurrente' el proceso de municipalización, y otras ambigüedades notables que hicieron del Prefecto un funcionario de quinto nivel para el Gobierno Nacional y de ningún nivel para el ámbito departamental, pero funcionario público con bastante dinero⁸⁸, roles y responsabilidades no definidos y niveles altamente deficientes para la rendición de cuentas (...) En contrapartida, emergen 311 alcaldes⁸⁹ con competencias numerosas pero identificables, que coparticipan el 20% de ocho impuestos nacionales, que asumen a plenitud la administración tributaria de bienes muebles e inmuebles, que reciben transferencias adicionales y acceden al endeudamiento, y en consecuencia convierten al ámbito local en un espacio político y económico poderoso, suficientemente representativo y legítimo, que opaca aún más la imagen de la autoridad departamental y minimiza la participación e influencia de fuerzas y grupos de poder regionales, particularmente concentrados en las capitales de departamento (...) En este escenario, Alcaldes, en particular los de ciudad capital o grupo de alcaldes de ciudades intermedias tienen accesos más directos que cualquier Prefecto, a centros de poder y decisión en el ejecutivo o, legislativo".

⁸⁸ Véase el presupuesto de Tarija, Santa Cruz y Cochabamba.

⁸⁹ Hoy llegan a ser 327 (número de alcaldes hasta 2005. El paréntesis es nuestro).

C. Capacidad de reclutar y gestionar su propio personal – sistemas de administración de personal/carrera administrativa

Sin duda, uno de los factores más importantes para las administraciones tanto públicas como privadas, es el humano; sin embargo, paradójicamente este tema ha sido marginal en todos los debates que sobre el Estado y lo público se produjeron hasta antes del proceso constituyente que culminó en 2009 (e incluso dentro de éste), debido probablemente a que los partidos políticos tienden a mantener un cierto grado de discrecionalidad en el manejo de los cargos públicos como un elemento de patrimonialización de la política y una forma de obtener militancia bajo la promesa de un puesto de trabajo en la futura administración, un planteamiento bastante atractivo en un país con elevados índices de desempleo.

Ciertamente, conforme se colige de los datos proporcionados por la Fundación Milenio (2013), en 2005 el sector público boliviano absorbía un gran porcentaje de la fuerza laboral nacional (7,4%, 0,6% más que en 1999 y 2,2% menos que en 2011), lo que demuestra el elevado potencial de absorción de fuerza de trabajo del que goza la administración pública.

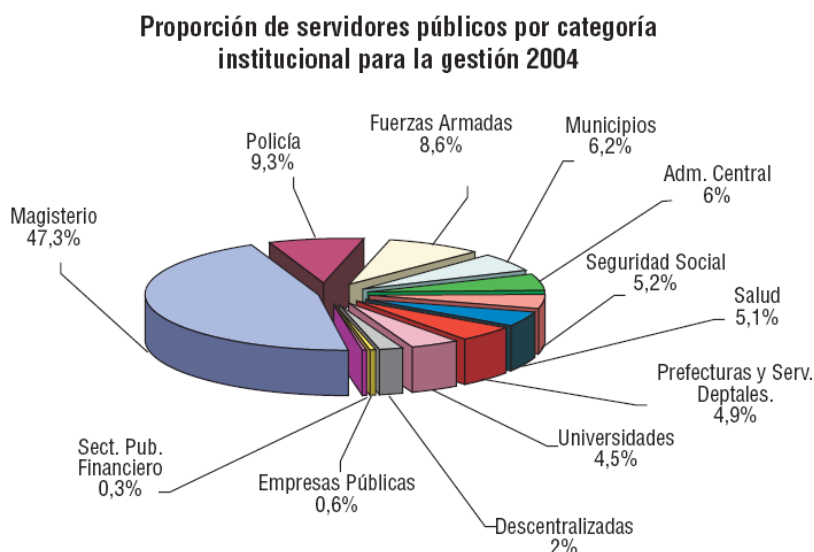
Gráfico Nº 19

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO AÑOS 1999, 2005 Y 2011						
CATEGORÍA	Valor (Miles de personas)			Participación (Porcentaje)		
	1999	2005	2011	1999	2005	2011
Estatal	248.3	313.0	487.9	6.8	7.4	9.6
Empresarial	535.0	760.4	1,021.3	14.7	17.9	20.2
Semiempresarial	386.1	526.8	661.6	10.6	12.4	13.1
Familiar	2,399.7	2,552.5	2,782.3	66.0	60.0	55.0
Doméstico	68.5	104.5	105.5	1.9	2.5	2.1
Total empleo	3,637.6	4,257.2	5,058.7	100.0	100.0	100.0

Fuente: Fundación Milenio, 2013

De este porcentaje, con datos a 2014, el empleo estatal se distribuía de la siguiente forma:

Gráfico N° 20



Fuente: Villarroel, 2004

Para efectos del estudio, pondremos especial énfasis en el número de funcionarios públicos que absorben las prefecturas (4,9%) y los gobiernos municipales (6,2%) sin tomar en cuenta el personal de salud y educación, sectores en los que dichas instancias tienen algún nivel de injerencia pero nada determinante. Así, se tiene que la sumatoria de ambos niveles alcanza apenas a un 11,1% del total del empleo estatal, lo que de inicio nos da una idea del escaso nivel de relevancia que en el contexto global representó la administración pública descentralizada durante el periodo de la investigación desde el punto de vista del personal que absorbía.

En los siguientes acápites se desarrollaran los aspectos más importantes además de los elementos configuradores de las estructuras burocráticas

descentralizadas en cada uno de los niveles de gobierno/administración subnacionales: municipal y prefectural.

1) El nivel intermedio/prefectural

El desarrollo del presente acápite se desarrolla en base a los datos insertos en el “Estudio de Análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales”, ejecutado bajo la coordinación de Enrique Lora en 2005, con el auspicio Viceministerio de Descentralización Departamental y el Programa de Desarrollo Local Integrado-UNICEF.

La Ley de Descentralización Administrativa aprobada el 28 de julio de 1995 otorgaba al Prefecto la atribución de “Designar a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otras instancias. Su número, atribuciones y forma de designación, serán establecidas y determinadas mediante Decreto Supremo” (art.5 numeral p. El subrayado es añadido).

De esta disposición se coligen dos elementos básicos que limitan el ejercicio descentralizado de la gestión en el nivel intermedio (prefectura): a) La primera, que el Prefecto solo designa a las autoridades administrativas departamentales sin mencionar si su atribución alcanza al personal de menor rango jerárquico; y b) La segunda, que existe la posibilidad que dicho nombramiento este reservado a otras instancias, vale decir, que una autoridad ejecutiva departamental, como ocurría con el caso de los sectores de Educación y Salud que eran inicialmente nombrados por el ministro del área del nivel central.

Esta situación ya fue identificada por Barrancos (2007: 109) pues los Servicios Departamentales de Salud y Educación responde a dos centros de autoridad, al Prefecto como jerárquico superior y al Ministerio del área como cabeza de sector, lo que supone una ruptura de la línea de mando con notable detrimento de la autoridad departamental. Para el autor precitado "...estas funciones no incluyen la gestión de ítems (plazas de puestos de trabajo) de personal docente (profesores) y de salud (médicos y paramédicos); la gestión presupuestaria para estos ni la gestión del currículum escolar en aquellas áreas del conocimiento en las que la reforma educativa prevé la adecuación del currículum escolar según las características y necesidades regionales", lo que confirma el carácter de desconcentración, a lo que es necesario añadir que en algunos casos, la designación se constituye en un factor meramente formal, pues la decisión se toma en definitiva a otros niveles, unas desde los grupos de poder político encaramados en la administración central a la que el Prefecto se encuentra atado, o a partir de las presiones de las dirigencias de los partidos políticos, si a esto sumamos el centralismo también presente en estos, se concluye que en la estructuración de los niveles jerárquicos de las Prefecturas la decisión en los nombramientos es compartida y por lo mismo, la generación de las lealtades estuvo también fraccionada, unas veces hacia el Prefecto y otras hacia las instancias nacionales intervinientes en el proceso (ministerios sectoriales, por ejemplo).

Así lo afirma Barrios (2002: 65) señalando que "...uno de los principales ámbitos de relacionamiento vertical, por cierto vicioso, del nivel nacional con el meso, está en la forma de injerencia de la alianza partidaria de turno a nivel nacional sobre los cargos prefecturales estratégicos. Los prefectos designados según mandato constitucional

por el presidente, son engranajes de la conformación partidizada de los cargos prefecturales. Como efecto de la organización adoptada, se debe sumar a este cuadro las penetraciones de las carteras sectoriales sobre los pares sectoriales intraprefecturales”.

De esto se colige que los principales cargos de las prefecturas venían determinados por el centro a partir de dos vías: a) La primera vinculada a la lealtad del prefecto al presidente por efecto de su nombramiento, generalmente en base a criterios partidista⁹⁰s, lo que redundaba en el cumplimiento de sus instrucciones para ciertas designaciones; y b) La influencia de los ministerios cabeza de sector, sus dependencias o los fondos de compensación en la determinación de sus “interlocutores” a nivel prefectural con la finalidad de conseguir la tan ansiada unidad funcional y de mando desde el centro hacia la periferia, haciendo, como se tiene ya expresado, que los funcionarios ejecutivos de alto rango respondan más hacia el nivel central en cuya burocracia se asentaba el verdadero poder y no hacia el prefecto, el cual se constituía en un superior jerárquico meramente formal que a su vez respondía también a la línea marcada por el nivel central. Sumada a esto, la escasa capacidad de control y fiscalización del consejo departamental determinaba en definitiva el carácter meramente desconcentrado del nivel intermedio, con muy escasa legitimidad frente a las autoridades municipales y la propia ciudadanía.

Más allá de los procesos de nombramiento y/o designación y quizás también a consecuencia de ello, la gestión del personal prefectural tuvo grandes deficiencias que redundaron en el bajo nivel capacidad institucional que en líneas generales caracterizó al funcionamiento de

⁹⁰ La denominada “democracia pactada” por entonces aplicada en el país llegó a afectar también a los procesos de designación de prefectos, condicionándolos a los pactos políticos efectuados para garantizar la gobernabilidad, relegándolos a la calidad de “cuotas” políticas.

estas administraciones desconcentradas, cuyas deficiencias fueron identificadas por Lora (2005) en los siguientes términos:

- a. *Incoherencia entre el volumen de asignación de personal respecto y el volumen de la asignación competencial prefectural.* Es decir, que el grueso del personal de estas instancias se concentra en áreas funcionales que no corresponde específicamente a sus ámbitos competenciales.

Este es el caso del Servicio Prefectural de Caminos, como bien indica Lora (2005: 28), instancia que al interior de las Prefecturas agrupa "...la mayor cantidad de recursos humanos excluyendo el personal docente y médico que gestiona el SEDUCA y el SEDES; sin embargo esta instancia solamente concentra el 3,2% de las competencias asignadas a las Prefecturas. Asimismo las Direcciones de Recursos Naturales y de Desarrollo Productivo que mayor concentración de carga competencial demuestran 13,7% y 14,4% respectivamente; se les asigna solamente un 4% de los recursos humanos en las prefecturas. La única relación coherente con la carga competencial identificada se determinó en las instancias que conforman la Administración Central de las Prefecturas; lo que a priori permite establecer que estas son las instancias con mejor gestión de los recursos humanos por encontrarse políticamente más allegadas al Prefecto de Departamento".

- b. *El elevado grado de personal eventual.* El autor precitado refiere que en líneas generales, las prefecturas no cuentan con el volumen suficiente de personal permanente lo que obviamente redundaría en sus capacidades institucionales.

- c. *La desproporcionada relación entre el número de funcionarios prefecturales y la población del departamento.* Que confirma que las prefecturas fueron un reducto para las prácticas clientelares de los partidos políticos, es decir, una verdadera agencia de empleos. Ese es el caso, por ejemplo, de la prefectura del departamento de Pando, como bien corrobora Lora (2005: 31), donde se verifica que esta instancia "...emplea al 2% de la población departamental y al 4% de la población del área urbana pues el indicador en este caso muestra que se cuenta con 1 funcionario por cada 24 habitantes de área urbana..." del departamento.
- d. *Incoherencia entre el grado de idoneidad y calificación del personal frente a las responsabilidades y remuneración.* Producto de la patrimonialización política de los cargos prefecturales y la ausencia de un sistema de carrera, como se verá más adelante, se identifica la no existencia de una correlación entre los requerimientos de los cargos en concreto y el perfil laboral de sus ocupantes, lo que redundó, como es lógico, en un deficiente desempeño que por lo general no es evaluado más que por los grados de lealtad partidaria o fidelidad al caudillo de turno.
- e. *Grado de institucionalización del personal.* Un punto crucial es el relacionado con la debilidad del servicio civil o sistema de carrera administrativa en el país, el cual, que si bien contaba por entonces con un marco normativo y una aunque débil institucionalidad nacional de soporte, respondía a un diseño centralizado que en el nivel subnacional nunca llegó a funcionar como se tenía esperado. Así, se tiene que la mayor parte de las prefecturas del país contaban con muy bajos porcentajes de personal institucionalizado (Beni y Pando ambos con 0%, Oruro y Tarija con 3% cada uno,

Santa Cruz 2% y Cochabamba con el 10%). Chuquisaca y Potosí se constituyeron en una excepción, con 22% y 43% de su personal ingresado al sistema de servicio civil respectivamente.

En conclusión, no es suficiente con identificar al responsable la capacidad formal de designar a su personal, sino que es necesario determinar con exactitud el centro o nodo emisor de la decisión final (el jefe del partido, el presidente, los gobiernos municipales a través de los consejeros departamentales por ellos nombrados, etc.) y en definitiva, determinar cómo y a favor de quien se genera la lealtad, con tres escenarios posibles, a saber: a) La lealtad tenderá a generarse hacia la institución si hay carrera o servicio civil, pues es posible esperar que bajo su cobijo los funcionarios se sientan menos vulnerables a las decisiones y caprichos de los decisores políticos y respondan con más facilidad a los intereses institucionales; b) Cuando no hay carrera o servicio civil, la lealtad se generará a favor del designante, pues la continuidad en el cargo dependerá íntegramente de él; y c) El poder del designante se atenuará en la medida que se despersonalice, es decir, que la designación o nombramiento corresponda a órganos colegiados o se instituyan mecanismos como el establecimiento de periodos de mandato o función legalmente blindados.

2) El nivel local/municipal

Durante el periodo de la investigación, la normativa para el sector municipal fue mucho más clara en relación a la que regulaba el funcionamiento del nivel prefectural, ello se explica en razón a la clara inclinación localista del modelo de descentralización planteado a partir de la Ley de Participación Popular.

De acuerdo con lo señalado por Rubín de Celis (2004: 316), el personal municipal "...contratado a partir de la promulgación de la Ley de Municipalidades 2028 surge a través de un proceso de convocatoria pública interna y externa sobre la base capacidad, idoneidad, aptitud y antecedentes laborales y personales, en aplicación del sistema de administración de personal; la contravención a los procesos deriva en responsabilidad civil con cargos de daño económico al Estado a las autoridades responsables de la misma, sin perjuicio de otras responsabilidades establecidas en el art. 65".

Ciertamente, el marco normativo fue durante el periodo de estudio mucho más favorable para el desarrollo de la carrera administrativa municipal, pero más allá de ello, el arreglo organizacional municipal en sí mismo, debido esencialmente a los factores de cercanía con los intereses de las sociedades locales y su legitimidad de origen, estableció equilibrios importantes para constreñir a las autoridades ediles sopesar los compromisos políticos (que nunca estuvieron del todo ausentes) con la necesidad de establecer burocracias con los niveles suficientes de eficiencia y responsabilización con los electores tanto mediante mecanismos de orden coercitivo (estructura sancionatoria de responsabilidad por la función pública) como político que va más más allá del acto de votar, materializándose esencialmente la planificación participativa y el control social.

Por otra parte, el sistema centralizado de partidos que en el caso de las prefecturas fue eficaz para "colonizarlas" y constituir las en reductos de la prebenda por medio de la distribución de los cargos públicos entre sus militantes, todo digitado con intervención de los poderes centrales mediante la célebre "democracia pactada"⁹¹, no lo ha sido

⁹¹ La idea de la "democracia pactada" surge de la incapacidad del sistema de partidos para

tanto en el nivel municipal, pues como bien constata Ayo (1998), la lógica de pactos propia de las luchas por el poder en el nivel nacional se reflejan de muy distinta manera en el ámbito del poder local, donde: a) Se han dado mayorías suficientes y hasta autosuficientes que hacen innecesarias las negociaciones; y b) Los acuerdos locales no reflejan necesariamente los nacionales y se sintetizan en la fórmula “Tus votos en mi mayoría relativa a cambio de mis votos en tu mayoría relativa”, con algunas concesiones a las pequeñas minorías que pueden o podrían alterar los equilibrios.

De esta manera, al haberse generado microsistemas políticos locales, las relaciones de poder en el nivel municipal adquieren un cierto grado de “autonomía” frente a las dinámicas nacionales, por consiguiente, su capacidad de decisión sobre sus recursos, incluyendo los referidos al su personal, tendía a tornarse cada vez más “endógena”.

En este marco, identificamos los siguientes elementos sustanciales:

i. Inestabilidad política

Cabe sin embargo, relativizar la afirmación efectuada por Ayo en lo referente a la falta de necesidad de alianzas debido a la existencia de mayorías, pues contrastándola con las cifras expuestas por Luján (2004), que indica que en las elecciones municipales de 1995 (las primeras del periodo de la descentralización municipalista) de 311 municipios, apenas el 13,5% de los alcaldes fue elegido por mayoría absoluta, mientras que en las elecciones de 1999 se produjo una notable reducción a solo un 7,31% de los alcaldes

concentrar el voto en mayorías autosuficientes, cuya dispersión obligaba a los partidos a negociar y formar alianzas entre ellos a fin de acceder al poder además lograr los mínimos necesarios para lograr gobernabilidad tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

electos por mayoría absoluta, esto es parte de un escenario de elevada dispersión del voto y, por ende, de la constitución de concejos municipales poco cohesionados y por lo mismo débiles, entre los que se reproducía la necesidad de alianzas con el fin de lograr gobernabilidad. Si a esto se suma que los Concejos Municipales gozaban de la capacidad de remover al alcalde mediante lo que se denominó “voto de censura constructiva”⁹², que no era más que un procedimiento político que fue utilizado de manera descontrolada por los concejos conforme se realineaban las fuerzas y los acuerdos a su interior, lo que al final se obtuvo fue muy poco de constructivo, provocando según Luján (2004: 173):

“...

- Salgan a la luz hechos de corrupción (lo cual si es positivo, el paréntesis es nuestro).
- Conformación de coaliciones circunstanciales que han evidenciado intereses coyunturales y subalternos.
- Rotación exagerada de las autoridades ediles.
- Rotación del personal técnico y de apoyo de los gobiernos municipales.
- Capacitación de personal técnico desaprovechado y subutilizado.
- La ‘inestabilidad política’ por la fragmentación en el Concejo”.

⁹² El llamado “voto de censura constructiva” fue introducido por el art. 201.II de la CPE abrogada, en cuya virtud se otorgaba al concejo la posibilidad de remover al alcalde por tres quintos de sus miembros cuando éste haya sido elegido por el deliberante al no haber obtenido la mayoría absoluta para asumir el cargo de manera directa y haya cumplido al menos un año de gestión cuando éste. Este proceso no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un alcalde, ni tampoco durante el último año de gestión. Cabe hacer notar que el sucesor del alcalde removido se elegía de entre los propios concejales, por lo que el juego de intereses interno se acentuaba.

Esta inestabilidad política producto esencialmente del “voto de censura constructiva” produjo una elevada movilidad del personal, pues si a esto se suma que nunca se implementó una carrera administrativa municipal, la remoción del alcalde implicaba frecuentemente la remoción de una gran parte del personal por él nombrado.

- ii. La escasa disponibilidad de recursos municipales para “gasto corriente” y sus repercusiones sobre el funcionariado edil

La normativa vigente durante el periodo de estudio establecía límites claros para el ‘gasto corriente’⁹³ en los presupuestos municipales, determinando que del total de los recursos de coparticipación solo el 15% podía ser destinado a este rubro y de los recursos propios la norma estableció un porcentaje del 45% a reducirse paulatinamente hasta nivelar al 15%.

Esto trajo como resultado, principalmente en los municipios medianos y pequeños, una muy escasa disponibilidad de fondos para la contratación del personal lo que determinó también una muy escasa capacidad de gestión.

⁹³ El gasto corriente es aquel que “...agrupa el pago de remuneraciones, gastos en bienes y servicios, transferencias corrientes, impuestos, regalías y otros gastos recurrentes que son registrados en la estructura programática como actividades centrales, comunes y específicas en todos los programas” uno de cuyos principales componentes está dado en los llamados ‘gastos de Funcionamiento’, “...destinados a financiar actividades recurrentes en la prestación de servicios administrativos y técnicos del Órgano Ejecutivo y Concejo Municipal que son registrados en el programa central. Entendiéndose como tales gastos, el pago de servicios personales, obligaciones sociales impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, insumos y pago de deuda corriente, no incluyen los gastos corrientes que son ejecutados con cargo a inversión dentro los programas reales” (PADEM, 2010).

Estas asimetrías se hacen visibles en el análisis de los datos extractados de Rubín (2004), así por ejemplo⁹⁴:

- a. En Chuquisaca, en lo referente a los cargos gerenciales (oficiales mayores) se tiene que el municipio capital de departamento (Sucre) se encuentra en el rango de remuneración más alto con 8.405 bolivianos, seguido de Monteagudo con 3.650 bolivianos mensuales, frente a los oficiales mayores del municipio de Huacaya como los peor remunerados con apenas 1.800 bolivianos.
- b. En La Paz, el mejor remunerado es, como es lógico, el municipio capital del mismo nombre con 18.500, seguido por Achacachi con 4.300 y Aucapata como el peor remunerado con 330 bolivianos.
- c. En Cochabamba, el municipio capital del mismo nombre con 10.840, seguido de Quillacollo con 4.700 y el peor remunerado es el de Tacachi con apenas 350.
- d. En Oruro, el municipio capital de Oruro se ubica en el rango más alto con 7.000, seguido de Sabaya con 1.840 y en el rango mínimo se ubican los municipios de Cruz de Machacamarka y La Rivera con 50 bolivianos cada uno.

⁹⁴ Debe tenerse en cuenta que para los efectos de este análisis, se considera para las comparaciones de las remuneraciones tres niveles: a) El cargo no electo del más alto rango dentro de la estructura del gobierno local, generalmente los oficiales mayores (la mayor parte de los municipios solo se podían bancar un cargo de este tipo); b) El nivel intermedio, dirección de área o jefe; y c) Finalmente, el rango funcional de menor rango. Esto nos permitió visualizar las notables asimetrías existentes en lo referente a los sueldos de los funcionarios, no solamente de un gobierno municipal a otro, sino también hacia lo interno de cada estructura burocrática edil.

- e. En Potosí, el municipio capital ocupa el rango más alto con 4.032 Bolivianos, seguido de Puna con 5.760, para ubicar en el nivel mínimo al municipio de San Pedro de Quemes con 500.
- f. En Tarija, en el rango más alto se encuentra el municipio capital con 5.545, seguido de Entre Ríos con 3.500 y para desplazar al último nivel a Caraparí con 2.460.
- g. En Santa Cruz, el rango más alto está ocupado por el municipio capital con 13.000, seguido de San Ignacio de Velasco con 5.316 y en el rango menor se encuentra Quirusillas con 650.
- h. En Beni, Riberalta con 5.863, seguido de Trinidad con 5.788, para desplazar al rango más bajo a Puerto Siles con 572.
- i. Finalmente en Pando, el rango más alto está ocupado por la capital Cobija, con 5.000 bolivianos, seguido de El Sena con 3.160, mientras que el rango inferior está ocupado por San Lorenzo con 1.600.

De estos datos se extrae como una primera constatación el gran nivel de asimetrías que existe entre municipios, principalmente en lo referente a los recursos con los que cuentan para poder estructurar burocracias eficientes, lo que por supuesto redunda en la capacidad institucional general y su capacidad de negociación a la hora de establecer relaciones de tipo intergubernamental.

Tómese en cuenta que para efectos administrativos, los municipios en Bolivia durante el periodo de estudio se clasificaron de la siguiente forma: a) Municipios categoría A, cuya población llega

hasta los 5 mil habitantes (84 a nivel nacional); b) Municipios categoría B, con una población comprendida entre los 5 mil y 15 mil habitantes (137 a nivel nacional); c) Municipios categoría C, con una población comprendida entre los 15 mil y 50 mil habitantes (89 a nivel nacional); y d) Municipios categoría D, cuya población supera los 50 mil habitantes (17 a nivel nacional).

Fuera de los municipios de tipo C y D que incluyen a las capitales de departamento y los llamados municipios intermedios, la mayor parte de los municipios se sitúan en los A y B, con clara predominancia del segundo, sumando entre ambos un total de 221 de un total de 327 municipios, es decir, el 67.58% del total.

De esta forma, retomando el tema de las remuneraciones del personal municipal, se observa que los municipios de tipo C y D no tienen problemas presupuestarios para atraer profesionales calificados mediante la oferta de remuneraciones competitivas, siendo su principal problema el de la inestabilidad laboral debido esencialmente al elevado nivel de patrimonialización de los cargos y el fracaso de los intentos por implementar las carrera administrativa municipal prevista en la Ley de Municipalidades.

Como bien señala Villarroel (2005: 68) "A pesar de la antigüedad de esta normativa de carrera administrativa municipal, hasta el día de hoy sólo se tiene conocimiento de un caso exitoso de implementación en todo el territorio nacional y es el del Gobierno Municipal de La Paz".

Otra es la realidad de los municipios de tipo A y B, los cuales enfrentan otras dificultades relacionadas esencialmente con la

escasa disponibilidad de recursos para muñirse del personal idóneo para la gestión edil o, en su caso, mantenerlo. El resultado final se traduce en municipios con baja capacidad técnica e institucional, eso sin contar, claro, que los municipios pequeños también adolecen de la politización y la inestabilidad producto de la falta de un sistema de carrera administrativa municipal.

Ante esta situación y como producto de las definiciones asumidas por el Diálogo Nacional de Lucha Contra la Pobreza, "...se entregan recursos HPIC II a los municipios (70 millones de dólares); se asignan los recursos del FPS a cada municipio (100 millones de dólares), se instituye el Fondo Solidario para contratar maestros y médicos en cada municipio (29 millones de dólares). Con el objetivo de acelerar la inversión pública municipal a cada mancomunidad de municipios, se facilitan equipos de apoyo técnico, Grupos Operativos Locales (GOL). Con el mismo objetivo se instituye el programa Jóvenes contra la Pobreza (JCP), y los municipios entregan al FPS más de seis mil proyectos de inversión por un valor de 400 millones dólares y comprometen más de 40 millones de dólares de inversión propia" (Liendo, 2009: 66).

Se trataron de programas ejecutados desde el nivel central de gobierno y que por su puesto tuvieron una clara incidencia en el logro de los objetivos planteados; sin embargo, por su carácter transitorio no tuvieron un efecto generador de capacidades institucionales, más al contrario, restaron autonomía a los propios municipios pues la contratación de ese personal era financiada y gestionada desde el nivel central y en algunos casos, con recursos de la cooperación internacional.

En resumen, es posible afirmar que el grado o nivel de control (designación y gestión) del personal de los gobiernos municipales es variable. Así, en el caso de los municipios de mayor dimensión (tipos C y D) las capacidades de gestión de los recursos humanos son mucho mejores, pues de acuerdo a su disponibilidad de recursos financieros es posible establecer mecanismos para atraer, dotarse y mantener al personal suficientemente cualificado para establecer un aparato burocrático medianamente eficiente, lo que no ocurre con los municipios de menor dimensión (tipos A y B) que son la mayoría, en los cuales la escasa disponibilidad de recursos para gasto corriente limitan enormemente las posibilidades de estructurar una planta técnica idónea.

Por otra parte, considerando la negativa a la implementación de la carrera administrativa municipal, los gobiernos municipales tampoco estuvieron exentos de los vaivenes de la inestabilidad política, sea por vía de la línea centralizadora de los partidos o por la generación de corrientes patrimonialistas de raigambre local. Por otra parte, el voto de censura constructiva se constituyó en otro foco de inestabilidad política y que redundaba inevitablemente en el movimiento del personal.

D. Sostenidas con recursos propios – Capacidad económica

Se trata de uno de los elementos centrales para la sostenibilidad y capacidad de auto determinación de una determinada entidad pública o nivel de gobierno, dotándole de ciertas fortalezas para ingresar en mejores condiciones a los escenarios de negociación intergubernamental se concentra en su capacidad económica, es decir, en la facultad para generar y gastar con relativa libertad sus propios recursos o recibirlos

mediante diferentes canales (transferencias, por ejemplo) pero con la posibilidad real de decidir efectivamente sobre su destino.

En este marco, cabe aclarar que el presente acápite no tiene como finalidad el desarrollar un análisis profundo del tema fiscal en el país durante el periodo de la investigación, sino desglosar los datos financieros del nivel más agregado y que son necesarios para definir con un grado de precisión aceptable la “fuerza” o “peso específico” con el que cada nivel de gobierno ingresa al sistema de relaciones intergubernamentales, a partir de lo cual, será posible definir a grandes rasgos el modelo de RIG que logro establecerse de acuerdo a la tipología desarrollada por Wright (1997).

Con estas aclaraciones, se pasa a desarrollar este aspecto de la temática en los dos niveles territoriales de gobierno/administración por entonces existentes en la estructura estatal boliviana.

1) El nivel intermedio/prefectural

En el diseño normativo, la Ley de Descentralización Administrativa determinó la fuente o proveniencia de los recursos de dominio prefectural en los siguientes términos:

- a. Las regalías departamentales creadas por Ley.
- b. Los recursos del Fondo Compensatorio Departamental.
- c. El 25 por ciento de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados.
- d. Las asignaciones consignadas anualmente en el presupuesto general de la nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.

- e. Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación (TGN) para casos de emergencia y desastres naturales.
- f. Los créditos y empréstitos internos y externos.
- g. Recursos provenientes de la enajenación (venta) de bienes a su cargo.
- h. Ingresos por prestación servicios y del usufructo de los bienes a su cargo.
- i. Legados, donaciones y otros ingresos similares.

En base a estas previsiones y los datos obtenidos de fuentes oficiales por el Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, se obtuvo la siguiente proyección de ingresos prefecturales a 2009:

Cuadro N° 19

Detalle de ingresos de las prefecturas

Tipo de Ingreso	Años												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos Propios	13.8%	6.1%	9.5%	5.3%	4.9%	4.0%	8.0%	5.0%	5.3%	2.1%	1.5%	2.9%	1.9%
Operación y venta de BB y SS	3.6%	2.2%	3.4%	3.5%	2.8%	1.4%	2.1%	2.2%	1.4%	1.2%	1.2%	1.3%	1.4%
Tasas, derechos y patentes	9.3%	2.7%	5.4%	0.8%	1.0%	0.6%	0.7%	0.7%	0.9%	0.4%	0.3%	1.0%	0.4%
Otros ingresos propios	0.9%	1.1%	0.8%	0.9%	1.1%	1.9%	5.3%	2.2%	3.0%	0.5%	0.1%	0.6%	0.0%
Transferencias	42.0%	59.8%	45.3%	59.1%	55.5%	65.2%	71.9%	69.5%	71.7%	80.8%	90.8%	91.0%	91.0%
IDH										19.7%	27.3%	32.1%	19.3%
Fondo de compensación	5.2%	3.5%	6.3%	7.7%	5.9%	5.1%	8.0%	5.3%	5.6%	1.9%	2.7%	3.2%	4.8%
IEHD	11.9%	11.0%	15.2%	25.7%	18.8%	12.7%	21.9%	14.9%	11.5%	13.7%	12.0%	8.3%	9.4%
Regalías	22.9%	19.9%	20.6%	23.5%	29.1%	23.2%	40.6%	48.3%	53.8%	45.1%	48.7%	44.9%	57.0%
Otras transferencias	2.0%	25.3%	3.2%	2.2%	1.7%	24.2%	1.5%	1.0%	0.8%	0.3%	0.1%	2.4%	0.5%
Otros ingresos	44.2%	34.2%	45.2%	35.6%	39.6%	30.8%	20.0%	25.4%	23.1%	17.1%	7.7%	6.2%	7.1%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M\$us.)	222,816	266,295	217,654	180,289	243,979	340,563	154,826	217,602	279,529	476,211	638,482	782,272	728,377

Fuente: Barja (2012), en base a datos de la FAM (2009)

Más allá de los datos insertos en la matriz (progresión de 13 años), nos concentramos específicamente en periodo comprendido entre 1996 y 2006 (10 años) que corresponde al periodo de la investigación, concluyendo que la primera constatación es necesariamente normativa, pues si se considera que el marco legal no reconocía a las

prefecturas un dominio tributario propio, es lógico que el grueso de sus recursos propios haya provenido de otras fuentes menos redituables, destacando entre ellas: a) La operación y venta de bienes y servicios; b) Las tasas, derechos y patentes; y c) Otros ingresos propios, los que en su conjunto presentaron un notable y continuo decremento, pasando de un 13,8% en 1996 a un 1,9% en 2008, con una reducción neta de 11,9%.

Por otra parte, cabe mencionar que una fuente no menos importante es la relacionada con 'otros ingresos', que nomina a la posibilidad de otras fuentes financieras más allá de las previstas en la norma principal, entre los que se inscriben por ejemplo las multas, intereses y otros, los que en 1996 representaban un 44,2% reduciéndose de manera regular hasta un 7,1% en 2008.

Finalmente, los ingresos provenientes de las transferencias siguen un trayecto inverso, pues del 42,0% identificado en 1996 se produjo un sustancial incremento hasta el 91,0 en 2008, lo que implica un crecimiento del 49,0%, lo que significa que la autonomía económica de las prefecturas fue decreciendo de manera sostenida.

Otro aspecto a considerar se encuentra en la condicionalidad de los fondos provenientes de transferencias, es decir, las formas en las que el nivel transferente impone ciertas restricciones y direcciona en mayor o menor medida las inversiones subnacionales.

Cuadro Nº 20

Detalle de transferencias a prefecturas

Transferencia	Fuente de Recursos	Criterio de Distribución	Condicionalidad Sectorial y por Tipo de Gasto
Coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	25% del IEHD	- 50% sobre la base de población - 50% en partes iguales entre los departamentos	Infraestructura caminera del Servicio Nacional de Caminos (como contraparte de proyectos del SNC).
Fondo de Compensación Departamental (FCD)	10% del IEHD que le corresponde al presupuesto del nivel nacional	El monto requerido por los departamentos para alcanzar el promedio nacional de regalías per cápita	Abierta
Regalías de hidrocarburos	- 11% del valor de la producción departamental de hidrocarburos - 1% del valor de la producción nacional de hidrocarburos va a la regalía compensatoria para los departamentos de Beni (dos tercios) y Pando (un tercio)	Recibido solamente por los departamentos donde tiene lugar la producción hidrocarburífera y, en el caso de la regalía compensatoria, también para Beni y Pando	Abierta
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Del 32% gravado al valor de la producción de hidrocarburos, 58% va a los departamentos entre prefecturas, municipios y universidades	Según D.S. 29322 de 24/10/2007, las prefecturas reciben el 24,4% del IDH*	Departamentos: Desarrollo económico social, seguridad colectiva.

Fuente: Barja *et al* (2010)

Llama la atención que de las cuatro categorías de transferencias destinadas a las prefecturas: a) Una presenta una condicionante de carácter específico o 'fuerte' dirigida específicamente a su aplicación para el financiamiento de las contrapartes para proyectos de Infraestructura Caminera del Servicio Nacional de Caminos, es decir, para responsabilidad del nivel central carreteras de la red fundamental que son de (Coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados – IEHD); b) Dos no presentan condicionamiento alguno (Fondo de Compensación Departamental – FCD y Regalías de Hidrocarburos); y, c) Una que presenta un condicionamiento general o 'suave', dirigida hacia un ámbito material amplio como es el desarrollo económico social y la seguridad colectiva.

Por ende, es posible concluir que en términos agregados, las prefecturas gozaron de una considerable capacidad para definir, al menos formalmente, las inversiones y gastos a ser desarrollados con recursos provenientes de las transferencias, sin embargo, por el diseño organizacional basado en la delegación de autoridad por el Presidente hacia el Prefecto a lo que se suma la escasa capacidad fiscalizadora y representativa del ente deliberante departamental, dicha libertad de inversión se difumina y se somete, en su mayor parte, a la decisiones tomadas en el centro, y en lo restante tiende a invadir en sus actuaciones las competencias municipales amparadas en la falta de claridad en la asignación de las competencias.

Para Barja *et al* (2012: 53) "El aspecto más sobresaliente es sin duda la ausencia total de impuestos de dominio prefectural (a diferencia del caso municipal donde sí existían impuestos de dominio propio) dentro los ingresos propios de este ente estatal (rasgo equivalente a F2), siendo los únicos recursos propios aquellos que provienen de: i) la operación y venta de bienes y servicios; ii) las tasas, derechos y patentes; y iii) otros ingresos propios como multas, intereses, etc. Como consecuencia se observa la creciente y casi absoluta dependencia de transferencias (91% al final del periodo), agravada aún más por una leve trayectoria opuesta de sustitución en el caso de los pocos ingresos propios, lo que cohibe cualquier posible aparición de competencia fiscal interjurisdiccional y ratifica el alineamiento de las prefecturas hacia los intereses del nivel nacional, en su calidad de agentes desconcentrados de dicha instancia".

Está claro que en la medida que los presupuestos prefecturales dependían cada vez más de las transferencias del nivel central, su ámbito general de maniobra autónoma se reducía proporcionalmente,

confirmando que el diseño general de la estructura estatal desconcentrada perseguía en esencia un fin doble: a) uno de carácter político, buscando llenar en alguna medida las expectativas de las élites regionales que se vieron relegadas por el proceso de municipalización; y b) Mantener una estructura que sirva de engarce entre los dos niveles de gobierno, con una clara visión de dominio del nivel central sobre los gobiernos locales. Con ello se relegó al nivel meso a la calidad de simple agente del nivel central para acercarse a influir en la esfera municipal de gobierno.

Por otra parte, otro elemento que dio forma a la realidad financiera prefectural es el del endeudamiento, cuya materialización a este nivel ha seguido entre 2000 y 2004 el siguiente desarrollo:

Cuadro N° 21

Organismos que otorgaron créditos a las prefecturas (2001-2004)

Organismo	Monto	Porcentaje
Sin Organismo	17.105	15,50%
Financiamiento Interno		
TGN	1.546	1,40%
Recursos de Contravalor	609	0,55%
Otros Organismos Financiadores del Gobierno	1.682	1,52%
Otros Recursos Específicos	25.091	22,74%
Financiamiento Externo Multilateral		
Corporación Andina de Fomento	26.703	24,20%
Banco Interamericano de Desarrollo	291	0,26%
Fondo Financiero de la Cuenca del Plata	15.263	13,83%
Financiamiento Externo Bilateral		
Instituto Alemán de Crédito Para la Reconstrucción (KfW)	7.791	7,06%
España	6.762	6,13%
Italia	6.418	5,82%
Japón	1.085	0,98%
Total	110.346	100%

Fuente: PADEP-GTZ (2006)

Datos de los que se extraen algunas interesantes interpretaciones específicamente en lo referente al tema de la investigación:

- a) El grupo acreedor más grande es el que corresponde al crédito externo multilateral, con el 38,29% del total.
- b) Le sigue el que agrupa a la deuda interna con entes del nivel central del Estado, con un 26,21%.
- c) Seguido del 19,99% que corresponde a la deuda externa bilateral.
- d) Para cerrar con el grupo de acreedores sin identificación concreta (sin organismo) con el 15,50%.

Según el informe del que se extrajo esta información, “Podría deducirse que en el caso de las Prefecturas, al ser instancias ejecutoras de buena parte de las políticas nacionales, el gobierno central asume en gran medida las funciones necesarias para la gestión del financiamiento reembolsable”, esto quiere decir, que en buena parte, el crédito que al final llegaba a las arcas prefecturales era destinado a la ejecución de las políticas nacionales y, por consiguiente, canalizado o viabilizado por el nivel central, lo que es congruente con el diseño desconcentrado a este nivel.

Si cruzamos estas cifras con el porcentaje que representan en el presupuesto total prefectural, tenemos que en 2005 los recursos por transferencias representaban el 80,8%, porcentaje del cual un 22,74% correspondía a transferencias, sean directas del nivel central siempre con condicionamientos o mediante créditos externos, los cuales en todo caso pasaban por el “filtro” del nivel central a través del Viceministerio de Presupuesto y Financiamiento Externo – VIPFE. Es así fácil colegir que en el marco general de la gestión pública boliviana

de entonces, las prefecturas cumplían muy bien su rol de agentes ejecutores de las políticas nacionales en las regiones, lo que es coincidente con su calidad de entes desconcentrados de acuerdo al arreglo organizativo previsto en la norma, pero ello repercutía negativamente en otra de las finalidades asignadas al nivel intermedio, quizás las más importante, cual es la de facilitar las relaciones entre los dos niveles de gobierno propiamente dicho (municipal y nacional).

En este mismo sentido, el volumen del crédito gestionado por cada prefectura se constituye en un factor adicional necesario para medir el nivel de capacidad de endeudamiento de cada una y, con ello, obtener un insumo para aproximarnos a su poder financiero y su capacidad de autoadministración. Veamos:

Cuadro N° 22

Crédito total obtenido por las prefecturas (2000-2004)

Expresado en miles de \$us.

PREFECTURA	MONTO	PORCENTAJE
Santa Cruz	34.454	31,22%
La Paz	26.783	24,27%
Cochabamba	15.339	13,90%
Potosí	11.607	10,52%
Chuquisaca	9.941	9,01%
Oruro	5,452	4,94%
Beni	2,666	2,42%
Tarija	2,164	1,96%
Pando	1,941	1,76%
TOTAL	110.347	100%

Fuente: PADEP-GTZ (2006)

Considerando que el acceso al crédito subnacional opera previos controles del nivel central para evitar sobreendeudamientos y posibles desbalances macroeconómicos, es posible considerar a este como un

indicador únicamente referencial respecto de la capacidad de endeudamiento de cada entidad territorial y, con ello, de su capacidad financiera general.

No obstante, es pertinente puntualizar que existen casos especiales de prefecturas en las que debido a sus grandes ingresos producto de las regalías mineras y/o petroleras y su escasa población, gozan de elevados ingresos y con ello de una gran capacidad de endeudamiento, a la que no hace falta recurrir pues con lo que se tiene se solventan la mayor parte de los gastos. Este es el caso de Tarija por ejemplo. Por otra parte, es justo reconocer en contrapartida la existencia de casos de departamentos pobres en los que si bien existía la necesidad, su techo de endeudamiento y su capacidad técnica para gestionarlos era tan bajo que limitaba en gran medida la posibilidad de acceso al crédito. Es el caso de Pando, por ejemplo.

De todas formas, los datos presentados nos dan una idea general acerca de las elevadas asimetrías que subsisten entre departamentos, producto precisamente de su potencia económica y financiera, lo que a su vez repercute en la estructuración de un sistema de RIG marcadamente asimétrico.

En este marco, tenemos que, por ejemplo, el primer lugar en capacidad de endeudamiento está ocupado por la prefectura del departamento de Santa Cruz, acaso la más rica del país, seguido de las de La Paz y Cochabamba, es decir, los departamentos que conforman el “eje” económico central del país. Por el otro lado, los departamentos económicamente más deprimidos son los que tuvieron un menor acceso a financiamientos de carácter reembolsable.

Estos datos refuerzan la percepción de Barrios (2002: 61), quien estima que "...la fuerza del nivel meso en Bolivia arroja dos informaciones interesantes. Por un lado, se trata de una fuerza que vista a la luz de cantidades agregadas, refleja el aún enorme porcentaje que en ellas representa el nivel territorial nacional, pero por otro lado, muestra que el peso del meso es, desde la perspectiva del ingreso, constantemente más débil que la fuerza del nivel municipal (...) En efecto, le corresponde al nivel prefectural solo un 5% de los ingresos adicionados de los tres niveles del Estado boliviano, mientras que la alícuota municipal casi duplica este porcentaje. Ambos niveles subnacionales sumados, sin embargo, no pasan del 15% frente al total. Por otro lado, la participación del nivel prefectural en la masa de impuestos nacionales no pasa del 5% y equivale a solo 1/5 de la que sí le corresponde al nivel municipal. Pero solo el nivel nacional participa con algo más del 80% del total recaudado".

2) El nivel local/municipal

El marco normativo establece tres fuentes principales de recursos municipales: a) Los ingresos propios, compuesto por los ingresos provenientes de tasas, patentes, contribuciones especiales e impuestos del ámbito tributario municipal⁹⁵; b) Transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas; y c) otros ingresos, básicamente referidos a préstamos y donaciones.

⁹⁵ Lo impuestos reconocidos al nivel municipal eran por entonces los siguientes: Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles urbano y rural, Impuesto municipal a las transferencias eventuales de bienes inmuebles y vehículos automotores, impuesto a la propiedad de vehículos automotores e Impuesto a los consumos específicos de la chicha de maíz. A estos se suman los tributos de dominio compartido sobre las patentes forestales y mineras.

Cuadro N° 23**Detalle de ingresos municipales**

Tipo de Ingreso	Años														
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos Propios	43.2%	43.4%	25.6%	28.5%	28.3%	34.2%	33.1%	25.4%	23.2%	26.1%	27.0%	25.6%	20.0%	19.6%	18.6%
Operación y venta de BB y SS	9.3%	21.4%	2.6%	2.7%	3.4%	3.6%	3.7%	2.9%	2.8%	3.8%	2.6%	2.8%	2.1%	2.1%	1.9%
Impuestos	27.8%	15.9%	14.5%	17.7%	18.1%	20.5%	21.3%	14.9%	14.9%	16.2%	17.3%	15.1%	12.3%	11.8%	11.3%
Tasas, derechos y patentes	3.8%	0.8%	3.8%	5.1%	5.0%	6.0%	6.9%	6.5%	4.6%	5.0%	6.2%	6.9%	5.1%	5.2%	4.6%
Otros ingresos propios	2.3%	5.3%	4.6%	3.0%	1.9%	4.1%	1.2%	1.0%	0.8%	1.1%	0.8%	0.8%	0.5%	0.5%	0.7%
Transferencias	56.8%	56.6%	37.8%	38.3%	42.6%	36.8%	45.5%	37.1%	49.4%	44.4%	42.8%	49.2%	58.1%	57.5%	61.4%
Coparticipación tributaria	56.8%	56.6%	37.8%	38.3%	42.6%	36.8%	45.5%	30.9%	33.1%	34.9%	34.5%	37.4%	33.6%	34.7%	36.2%
HIPC II								6.2%	16.3%	9.6%	8.2%	6.4%	4.4%	3.3%	2.1%
IDH												5.4%	20.1%	19.5%	23.1%
Otros Ingresos			36.6%	33.1%	29.1%	28.9%	21.3%	37.5%	27.4%	29.5%	30.3%	25.2%	21.9%	23.0%	20.0%
TOTAL (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL (M\$us.)	150,690	244,672	432,428	470,116	480,358	476,780	417,806	539,878	500,851	494,156	621,002	617,555	857,224	1,035,752	1,390,999

Fuente: Barja *et al* (2010)

Uno de los aspectos que en lo financiero distingue al nivel municipal del prefectural es el reconocimiento de un dominio tributario propio, lo que significa que, al menos en teoría, se espera un mayor nivel de autonomía financiera, sin embargo, los datos muestran que pese a ello, los ingresos propios no fueron creciendo al mismo ritmo que las transferencias del nivel central del Estado, demostrando un incremento moderado hasta que en 2005, con el inicio de las transferencias provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) recaudado a nivel del gobierno central, estas diferencias se acrecentaron enormemente. De la misma forma, los llamados 'ingresos propios' también sufrieron un decremento aunque menor.

En lo referente a recursos propios, se observa que el comportamiento de las recaudaciones se presenta bajo una progresión regular tendiente a la baja. Los datos insertos en el cuadro anterior indican, en montos agregados a nivel nacional, que del 43,2% que significan los ingresos propios en los presupuestos municipales recaudados en 1994, se redujo a 33,1% en 2000 y a 25,6% en 2005.

Por su parte, los recursos percibidos por los municipios mediante transferencias se mantuvieron en cifras más o menos estables,

verificándose que en 1994 significaron el 56,8% del total de los ingresos percibidos por los gobiernos municipales, disminuyendo a 45,5% en 2000 e incrementándose súbitamente desde el 2005 en adelante, producto del establecimiento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, como se tiene dicho.

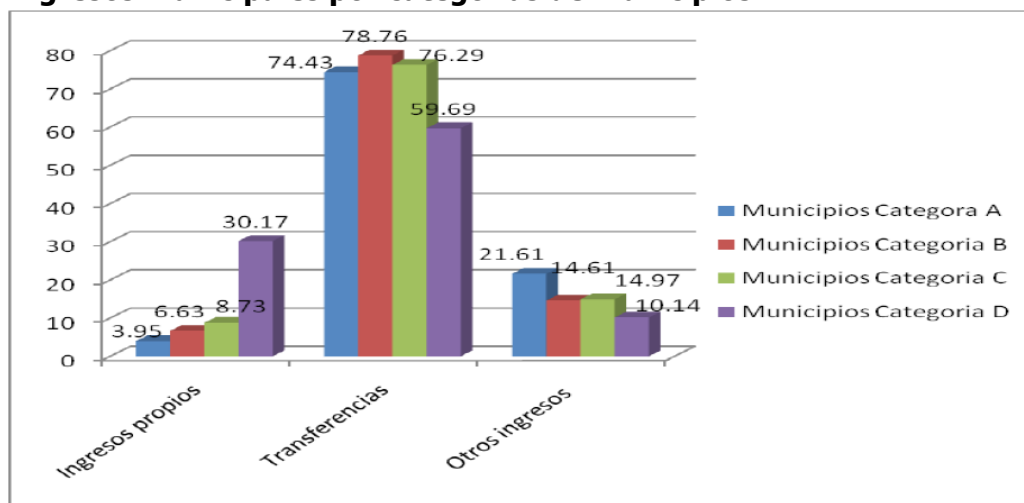
“Todo esto muestra la creciente dependencia de transferencias y, por ende, los desequilibrios fiscales verticales, ya que el ingreso propio es recurrentemente menor y no llega a cubrir las necesidades de gasto. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la situación varía entre municipios urbanos y rurales (ver Saric 2005, Banco Mundial 2006 y FAM 2009), ya que los primeros están en mejores condiciones de generación de impuestos, debido a sus mayores capacidades administrativas y al mayor desarrollo existente en los centros densamente poblados. En cambio, la mayor parte de los municipios rurales carecen de estas condiciones favorables, convirtiéndose así en los más dependientes del sistema de transferencias” (Barja et al, 2010: 43).

Ciertamente, al tratarse de datos generales del nivel más agregado (nacional), es lógico pensar que se dejaron de lado algunos matices que para los objetivos de la investigación resultan ser importantes, por ejemplo: a) Las elevadas asimetrías existentes entre municipios, desde aquellos de mayor peso económico y que bien podrían costear una gran parte de sus gastos con sus propios recursos, hasta aquellos municipios de predominancia rural y elevados índices de pobreza, cuyas posibilidades de desarrollo e incluso mínima viabilidad dependen casi exclusivamente de las transferencias intergubernamentales provenientes del nivel central del Estado; y b) A pesar de las elevadas asimetrías entre municipios, en términos de porcentaje de ingresos por

transferencias, se tiene que todos comparten porcentajes similares, como se interpreta del siguiente gráfico:

Gráfico N° 21

Ingresos municipales por categorías de municipios



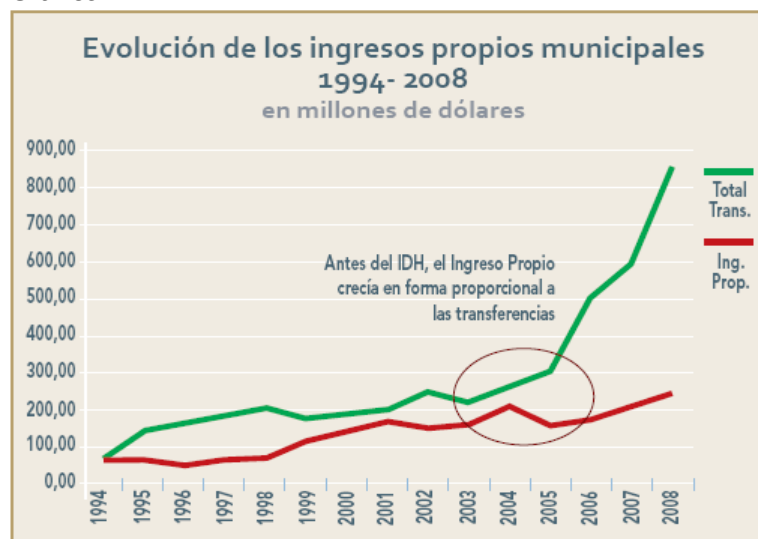
Fuente: Moscoso (2009)

Así, en los municipios tipo "A" (menores a 5.000 habitantes) se tiene que un 74.43% de su presupuesto corresponde a transferencias, en los de tipo "B" (entre 5001 y 15.000 habitantes) un 78.76%, en los de tipo "C" (entre 15.001 y 50.000 habitantes) 76.29% y, finalmente, un 59.69% en los de tipo "D" (50.000 habitantes o más).

De esto se extrae que a pesar de las diferencias de dimensión en cuanto a cifras redondas, porcentualmente, todos los municipios son similarmente dependientes de las transferencias, aunque por supuesto, existe una notoria diferencia de los municipios más grandes (de tipo D) a los más chicos (de tipo A), los cuales tienden a solventar un porcentaje menor de sus necesidades con recursos propios y otros ingresos.

Sin embargo, las críticas desde el sistema municipal relativizaron tales afirmaciones sosteniendo que tendrían a ignorar el hecho de que durante los 10 primeros años del proceso de municipalización, el desarrollo progresivo de las finanzas municipales indica que los ingresos propios crecían de manera proporcional a las transferencias, aunque estas últimas se mantuvieron siempre por encima de las primeras, identificándose un repunte ostensible de la diferencia a partir de 2004, con el establecimiento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) como parte del dominio tributario nacional y que era redistribuido hacia los municipios significando una fuerte inyección de recursos a las arcas ediles vía transferencia, como se interpreta del siguiente gráfico:

Gráfico Nº 22



Fuente: FAM (2009)

Más allá de ello, conceptualmente las transferencias se clasifican en dos grandes tipos, con repercusiones sustanciales para el cálculo del nivel de autonomía subsistente en el nivel municipal:

a) *Las transferencias 'no condicionadas'*. Entendiéndose como tales los

traspasos de recursos en bloque, sin mayores limitaciones, es decir, destinadas a cubrir un amplio espectro de competencias y funciones, generalmente a partir del establecimiento de mecanismos automáticos de participación en un porcentaje legalmente determinado del conjunto de recursos recaudados por el nivel central de un grupo predefinido de impuestos, sin pasar por ningún tipo de filtros previos o posteriores.

En el caso boliviano, las transferencias más cercanas a este tipo provienen de la denominada co-participación tributaria respecto del 20% de las recaudaciones de los impuestos nacionales⁹⁶, distribuido entre los gobiernos municipales bajo criterios *per cápita*. Debe tenerse en cuenta que a pesar de ser catalogado como un tipo de transferencias no condicionada, en el caso boliviano se presenta con algunas limitantes de carácter general, a saber: 1) Su aplicación para gastos de funcionamiento se limita a solo el 15%; 2) Obligando a invertir el 7% del 20% en el Seguro Universal Materno infantil - SUMI; y 3) Cargando a este ingreso un 40% del bono anual a pagarse en el marco del Seguro Médico Gratuito de Vejez – SMGV.

Cabe hacer notar que los últimos dos casos son sobrevivientes, es decir, creados posteriormente mediante legislación inconsulta desde el nivel central, lo que demuestra el considerable grado de control que ejercía sobre todo el proceso.

- b) *Las transferencias condicionadas*, que se presenta cuando el ente transferente impone ciertos requisitos o condiciones para la efectivización del abono de recursos. Estos condicionamientos

⁹⁶ Estos impuestos son los siguientes: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE e ITGB

suelen ser variables, desde los más generales circunscritos a determinadas materias o temáticas, por ejemplo, salud, educación, infraestructura, etc., hasta los más específicos, como ocurre en el caso de las transferencias para proyectos concretos a ser financiados luego de un proceso de concurso y selección mediante fondos de financiamiento especializados. Un ejemplo de esto se observa en la movilización de recursos provenientes de los fondos concursables (FPS, PASA, FNDR, etc.).

En definitiva, como se colige de siguientes cuadro, todas las transferencias del nivel central a los gobiernos municipales parecen enmarcarse dentro de las llamadas transferencias intergubernamentales condicionadas, en unos casos más que en otros, pero todas condicionadas al fin.

Cuadro Nº 24

Detalle de transferencias a municipios

Transferencia	Fuente de Recursos	Criterio de Distribución	Condicionalidad Sectorial y por Tipo de Gasto
Coparticipación Tributaria	20% de los ingresos corrientes por concepto de IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	Población municipal de acuerdo al censo	- 85% para inversión y 15% para gastos corrientes - 7% del 20% para el SUMI - 40% del bono anual del SMGV
Fondo de inversión productiva y social (FPS)	- Cooperación Internacional Oficial al Gobierno de Bolivia - Créditos de Organizaciones Multilaterales	- 70% a las municipalidades, de acuerdo a sus niveles de pobreza - 30% en partes iguales a las nueve prefecturas, distribuido a las municipalidades sobre la base del nivel de pobreza	- Definido por el donante internacional. Sectores prioritarios en la Estrategia de Reducción de la Pobreza: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, recursos naturales y medioambiente
Iniciativa de Alivio para Países Pobres muy Endeudados HIPC II (por sus siglas en idioma inglés)	Programa de Alivio de la Deuda	Niveles de pobreza	Los recursos son canalizados a través de: - El Fondo de Solidaridad Municipal para Educación Escolar y Salud Pública (US\$ 27 millones por año, 70% para educación primaria y secundaria y 30% para salud) y el Fondo Nacional de Solidaridad del SUMI - La Cuenta Especial del Diálogo Nacional (2002) recibe la diferencia (10% para salud, 20% para manutención y equipamiento de escuelas y 70% para infraestructura)
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Del 32% gravado al valor de la producción de hidrocarburos, 58% va a los departamentos entre prefecturas, municipios y universidades	Según D.S. 29322 de 24/10/2007, los municipios reciben 66,99% del IDH, el cual es distribuido entre los beneficiarios de acuerdo a número de habitantes de la jurisdicción municipal*	Municipalidades: Educación, salud, desarrollo económico local, promoción de empleo y seguridad colectiva

Fuente: Barja *et al* (2010)

En estas circunstancias, surge "...el problema de alineamiento o responsabilidad (accountability) hacia los residentes locales o hacia el nivel nacional. Para que los gobiernos subnacionales respondan o estén alineados hacia sus electores, es muy importante que la mayor parte de los recursos necesarios para brindar los bienes y servicios, provengan de gravámenes impositivos al interior de la jurisdicción, hecho que se ve fuertemente distorsionado por la existencia de transferencias que, en el fondo, revierten el alineamiento hacia la instancia proveedora de recursos, es decir, el nivel nacional. De este

modo, dicho alineamiento hacia el nivel nacional atenta contra la autonomía de decisión de los municipios, reforzando así la visión de emplear a los gobiernos locales como agentes ejecutores de objetivos del nivel nacional [aspecto típico en procesos de descentralización impulsados de arriba hacia abajo]” (Barja *et al*, 2010: 47).

Este fenómeno, observado desde una perspectiva eminentemente política, líneas atrás fue denominado como el ‘proceso de generación de lealtades’, es decir, el reconocimiento de un cierto sometimiento de un sujeto o grupo de sujetos a la autoridad que genera y/o mantiene la cuota de poder que ejercen (designaciones, autoridad, recursos, etc.).

Comparativamente, si en 1994 los ingresos propios eran tan solo un 13,6% menores que las transferencias, en 2005 esa diferencia se incrementó a 23.6%. De la misma forma, si en 1996 el ítem de ‘otros ingresos’ era menor tan solo en un 1,2%, en 2005 esa diferencia subió a 24%, lo que significa que con el transcurrir del tiempo el grado de dependencia de los municipios a las transferencias se fue incrementando, con una importante salvedad frente a las prefecturas, referida esencialmente a que el núcleo duro de su presupuesto conformado por sus ingresos propios se ha mantenido estable incluso con ligeras tendencias de crecimiento, lo que implica siempre un mayor margen de decisión propia en el contexto de las RIG, aunque siempre en un marco de notables asimetrías frente a un nivel central al que en este caso se añade el prefectural por su calidad de agente suyo en la periferia.

Por otra parte, siguiendo la misma lógica empleada para el análisis del caso prefectural, tenemos en el endeudamiento municipal un interesante indicador para determinar el nivel de decisión propia y el peso específico de cada entidad territorial en el sistema de RIG y el margen de maniobrabilidad del que gozan sin injerencias de otros niveles de gobierno.

Cuadro N° 25

Crédito municipal según organismo financiador

Código	Organismo Financiador	Monto (En Miles \$us)
111	Tesoro General de la Nación (TGN)	16.964
112	TGN. – Papeles	13.138
129	Otros Organismos Financiadores del Gob.	25.758
210	Recursos Específicos Municipales	3.067
230	Otros Recursos Específicos	26.225
314	Corporación Andina de Fomento	39.939
381	Fondo de Ayuda al Desarrollo (España)	1.329
411	Banco Interamericano de Desarrollo	21.859
415	Agencia Internacional de Fomento (BM)	11.044
417	Banco Importaciones – Exportaciones Japón	74
512	Agencia de Cooperación Inter. del Japón	1.056
518	Banco de Cooperación Inter. del Japón	112
552	España	1.755
554	Francia	330
561	Japón	5.540
671	Bancos Privados	21.285
672	Proveedores	9.771
719	Org. Financiadores Exter. no Determinados	98
729	Otros Organismos Financiadores Externos	2.297
	Otros Organismos Financiadores no Identificados	503
	Total	202.144

Fuente: PADEP-GTZ (2006)

Se colige que los principales acreedores del nivel municipal son, como ocurre con las prefecturas, países y organismos internacionales (deuda externa), sin embargo, considerando que la tramitación de la deuda

subnacional se sujeta al control del nivel central a efectos de mantener los equilibrios macroeconómicos necesarios, puede entenderse que estos recursos llevan implícitas ciertas condicionalidades, o cuando menos, un nivel de control por parte del gobierno nacional.

3) La fuerza fiscal-financiera entre niveles territoriales

Sobre la base de los datos brindados por Barja *et al* (2010), en términos de agregación general, se tiene que a 2005, el núcleo duro de la presupuestación subnacional, es decir, aquella basada en recursos propios por encima de aquellos provenientes de transferencias, alcanzó a 25,6% en municipios y 2,1% en prefecturas.

Esto quiere decir que el porcentaje del presupuesto sobre el que cada entidad territorial tenía pleno dominio era mayor por mucho en el nivel municipal. Así, en lo referente al núcleo blando o frágil del presupuesto, es decir, aquel sobre el cual cada entidad no tenía dominio ni seguridad plena sea debido a las fluctuaciones del precio de las materias primas en el mercado internacional (regalías e impuestos mineros y petroleros) o por los condicionamientos con los que venían acompañados, alcanzaron en 2005 el 49,2% en municipios y el 80,0% en prefecturas.

Finalmente, en lo que al ítem de 'otros ingresos' atañe, los porcentajes también fueron favorables al nivel municipal con un 25,2% frente a un 17,1% en las prefecturas.

De ello se desprende que en lo referente al dominio presupuestario interno⁹⁷, los municipios tendían a gozar de un mayor margen de maniobra propio frente a las prefecturas; sin embargo, en la estructura general intergubernamental, basándonos en la masa total de recursos ingresados e invertidos por nivel territorial seguimos a Barrios (2002), quien intenta determinar a partir del cuadro N° 24 el *qantum* de la “fuerza fiscal-financiera entre niveles territoriales” con cifras obtenidas a 2001, visibilizando el rango notoriamente menor que adquiere el nivel departamental en relación al municipal y la preponderancia indiscutible que adquiere el nivel central en la estructura global de relaciones intergubernamentales fiscales.

Cuadro N° 26

Proporciones de fuerza fiscal-financiera entre niveles territoriales
(Datos para la gestión 2001)

	<i>Ingresos del nivel como alícuota del total de ingresos de los tres niveles</i>	<i>Alícuota del nivel sobre la masa de tributos coparticipables</i>	<i>Inversión del nivel como alícuota del total de inversiones de los tres niveles</i>
Nivel nacional	86%	82%	47%
Nivel departamental	5%	3%	24%
Nivel municipal	9%	15%	29%

Fuente: Barrios (2002), en base al ECP, Tomo II, cuadro 50

Interpretándose que: a) Del total de los recursos disponibles a nivel nacional, 86% eran administrados por el nivel central, 5% por el prefectural y un 9% pasaba a las haciendas municipales; b) De la masa total de recursos provenientes de los impuestos coparticipables, el nivel central concentraba el 82%, apenas el 3% pasaba a las prefecturas y el 15% se distribuía hacia los municipios bajo parámetros poblacionales; y, finalmente, c) Del total de las inversiones efectuadas

⁹⁷ Entiéndase el poder de cada entidad municipal para destinar fondos a determinados sectores y actividades de manera autónoma, sin injerencias ni condicionamientos.

a nivel nacional, el 47% se realizaban desde el nivel central, el 24% desde el prefectural y 29% desde el municipal.

Se confirma así que el nivel nacional mantiene un notable dominio sobre los ingresos y las inversiones, identificándose en éstas últimas una incongruencia con los ingresos, debida con seguridad a que un buen porcentaje de la inversión nacional se la efectuaba mediante las prefecturas como su agente desconcentrado.

Cuadro Nº 27

Resumen de la distribución de recursos por nivel territorial

Ingresos/niveles	MUNICIPAL	PREFECTURAL
Propios	25,6%	2,1%
Transferencias	49,2%	80,8%
Otros ingresos	25,2%	17,1%
TOTALES	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Barja *et al* (2010)

Desde la perspectiva de los ingresos y específicamente en la relación entre municipios y prefecturas, se tiene que los presupuestos municipales se componen en un 25,6% con recursos provenientes de ingresos propios, en 49,2% con recursos de las transferencias intergubernamentales y un 25,2% con recursos de otras fuentes⁹⁸. Esto implica que las dos fuentes que conforman el núcleo duro de los presupuestos municipales suman el 67,4% del total, dependiendo de las transferencias tan solo en un 25,6%.

⁹⁸ Téngase en cuenta que los llamados 'otros ingresos' se componen de multas, intereses, etc., como ingresos que se generan dentro de la propia entidad territorial y se cobran en base a su propia capacidad regulatoria.

Se puede decir que los únicos recursos que los municipios reciben sin condicionalidades son los de coparticipación tributaria, e incluso estos están sometidos a ciertas restricciones en cuanto a su utilización, por ejemplo, el límite legal del 75% para gastos de inversión y el 15% para gastos de funcionamiento, sin embargo, las municipalidades pueden, dentro de este marco, decidir en que invertir. Los recursos HIPC son transferidos directamente a los municipios (no mediante fondos) y son también condicionados hacia los sectores de salud, educación y desarrollo productivo, pueden, sin embargo, ser utilizados como montos de contraparte para apalancar recursos de otros fondos en rubros análogos. Los capitales de la política nacional de compensación se distribuyen por índices de pobreza y se gestionan mediante los fondos nacionales (DUF y FNDR) como los típicos mecanismos de transferencias intergubernamentales condicionadas (Serrudo, entre vista efectuada en 2006).

Ante este panorama, considerando su debilidad organizacional y el marco notablemente asimétrico en el que se desarrollan sus relaciones con el gobierno central y en uso específico de la autonomía relativa que la Constitución Política del Estado les reconocía por entonces, surge en el escenario nacional un movimiento asociacionista municipal, con características propias y finalidades diversas según cada caso.

El sistema asociacionista municipal en Bolivia sigue criterios geográficos en cuanto a su estructuración, es así que sus manifestaciones se subdividen en tres niveles territoriales que van desde las mancomunidades (nivel subregional), asociaciones departamentales (nivel departamental) y finalmente la Federación Nacional de Asociaciones Municipales (nivel nacional).

Estas instancias que en un principio demostraron un excesivo matiz gremial ante el avasallamiento del nivel central, han demostrado en el desarrollo del proceso ser eficaces viabilizadoras del diálogo y la cooperación intergubernamental. Su participación ha sido clave en la concertación y definición de algunas de las políticas nacionales más importantes, entre ellas el Diálogo Nacional 2000 que dio como resultado la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, el proceso de concertación para la Ley del Impuesto de Hidrocarburos y la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la Ley del Seguro Materno Infantil, del Seguro de Vejez, entre otros. Sobre este punto se abundará más en el apartado relativo a las relaciones intergubernamentales horizontales, más adelante.

En sentido contrario, la estructura de los presupuestos prefecturales se distribuye en un 2,1% con recursos propios, un 80,8% con transferencias intergubernamentales y un 17,1% con fuente de 'otros ingresos', concluyéndose que el núcleo presupuestario duro de las prefecturas se restringe a apenas un 19,2% del total, manteniendo una notoria dependencia de las transferencias provenientes del nivel nacional en un 80,8%. Esto sumado al hecho de que un gran porcentaje de la inversión nacional se efectúa por su intermedio no hace más que confirmar su carácter desconcentrado y agente ejecutor del nivel central en los municipios y los departamentos.

2. Determinación del modelo de RIG prevaleciente durante el periodo de estudio

A partir del análisis de los factores identificados como centrales, en el siguiente cuadro se resume la forma en la que éstos se relacionan para determinar la estructura de RIG en Bolivia durante el periodo de estudio.

Cuadro Nº 28

Los factores que determinan el modelo de RIG

RASGOS	Legitimidad política propia	Esferas de actuación propias y delimitadas	Capacidad de reclutar y gestionar propio personal	Sostenidas con recursos propios
NIVELES TERRITORIALES				
Nacional	Si	No	Si	Si
Intermedio/prefectural	No	Parcialmente	Si (parcialmente)	No
Local/municipal	Si	Si	Si (parcialmente)	Parcialmente

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez (2003)

En la columna vertical, se visibiliza la estructura de tres niveles que caracterizó al sistema boliviano durante el periodo de estudio (dos de gobierno –nacional y municipal– por un lado, y uno de administración desconcentrada –prefectura–, por otro)⁹⁹ y en la fila horizontal se anotan los cuatro factores o rasgos a partir de cuya concurrencia es posible caracterizar a cada nivel en la estructura general de relaciones, correspondiendo resumirlas en base los datos obtenidos en el anterior subtítulo:

A. Legitimidad política

Como se tiene expresado, uno de los elementos para determinar la fortaleza de un nivel de gobierno radica en el grado de legitimidad política en sus principales autoridades, sea por la asignación de la autoridad a partir de la elección directa (legitimidad de origen) caso en el que la lealtad de los gobernantes se vincula de manera directa con los electores, o el nivel de legitimidad ganada por las autoridades a partir del ejercicio concreto del poder que se les atribuye (legitimidad de gestión), esto independientemente de la forma de la asignación de su autoridad.

⁹⁹ Una descripción pormenorizada sobre esta estructura fue efectuada en capítulos anteriores del informe.

Si bien este aspecto ha sido vinculado en la bibliografía esencialmente con los procesos de estabilidad y cambio político, en nuestro caso, es utilizado como un indicador para el cálculo del peso específico de un nivel de gobierno en relación a los otros.

Con esta advertencia, vemos que el análisis de este aspecto carece de sentido para el nivel nacional, toda vez que el nivel de legitimidad de sus autoridades deviene precisamente de su legitimidad de origen y las variaciones de su legitimidad de gestión no ponen en ningún caso en entredicho su lugar en el sistema de RIG, aunque es claro que pueden tener notables repercusiones en el escenario político del sistema en su conjunto.

En el nivel prefectural, el arreglo organizacional previsto presenta unas muy peculiares características, pues combina un sistema de designación presidencial directa al prefecto (ejecutivo departamental) y un sistema de designación colegiada a los miembros del consejo departamental (uno por provincia).

La ausencia de la legitimidad emergente del voto a este nivel es ya una desventaja de inicio; sin embargo, si a esto se suma una clara identificación del prefecto con los intereses del gobierno central, poco o nada controlada por una casi nula capacidad de fiscalización por parte del ente colegiado, lo que inevitablemente redundará en una entidad fuertemente deslegitimada ante la población.

Evidentemente, la voluntad política prevaleciente en Bolivia durante el periodo de estudio nunca tuvo la intención de empoderar a este nivel mediante autoridades electas¹⁰⁰, manteniéndolo bajo una línea de

¹⁰⁰ Salvo la idea de elegir prefectos para que el Presidente los designe de manera vinculante,

desconcentración del nivel central con la intención de constituirlo en una estructura administrativa que respondiera a las necesidades del modelo de gestión municipalizada imperante, con dos finalidades esenciales: a) Satisfacer las necesidades del gobierno central de contar con una instancia que responda de manera directa a sus políticas, razón por la que se le dotó de recursos y competencias de carácter concurrente, cuya naturaleza brinda mayores espacios para operar, aunque con ciertas restricciones, en ámbitos competenciales propios de los otros niveles; y b) Establecer un mecanismo de engarce político entre el nivel central y las municipalidades, garantizando los espacios de intercambio necesarios entre el nivel central mediante la representación del Prefecto y las municipalidades, mediante la representación de los consejeros departamentales.

Ahora bien, es necesario puntualizar que el hecho de que las autoridades prefecturales (prefecto y consejeros departamentales) no gozaran en su momento del carácter de electas, no les restaba de una cuota importante de autoridad política y administrativa, principalmente en lo que a su órgano ejecutivo incumbía, cuya legitimidad devenía de un reconocimiento constitucional directo como “prefecto y comandante general del departamento”, con importantes facultades para determinar las inversiones públicas y definir ciertos cursos de acción pública, lo que pese a haber adquirido en el modelo municipalista el carácter de agencia del nivel central, le permitió constituirse en un importante actor en la estructura de las RIG.

Finalmente, debido a las razones anotadas, se identificó en las fases finales del proceso previo al inicio de los debates constitucionales iniciados el 2007, un cierto nivel de desorientación en las prefecturas, debilitando

como un intento de dar respuesta a las demandas autonomistas departamentales, abriendo una nueva fase en la descentralización boliviana y que excede los alcances del estudio.

aún más su legitimidad al actuar sin una visión clara de su misión y su rol en la estructura estatal, pese a contar con un volumen importante de recursos económicos.

En el nivel municipal la figura es distinta, pues de acuerdo al modelo de descentralización aplicado en el país, el municipal se erigió como el nivel territorial subnacional de mayor protagonismo, al que aún con ciertas limitaciones, se le reconoció una cualidad gubernativa real, cuyo componente central se materializaba en la legitimidad de origen (voto popular) de sus principales autoridades políticas (alcaldes y concejales), cuya lealtad se vinculaba de manera directa con los votantes, esto además de la conocida virtud de cercanía que subsiste entre ambos, electores y elegidos, gobernados y gobernantes, en el ámbito local.

En resumen, el juego de RIG se produjo produce entre las autoridades de los tres niveles territoriales pero básicamente en solo dos dimensiones, es decir entre el nivel local y el nacional, dado que el prefectural operó en los hechos como un nivel desconcentrado de éste último, con escasas capacidades para responder al rol de 'bisagra organizacional' que normativamente se le asignó, causando un quiebre en el funcionamiento del sistema de RIG.

B. Esferas de actuación propias y delimitadas.

Al tratarse formalmente de un estado unitario, las esferas de actuación del nivel central parecen haberse dado por sobreentendidas, no imponiéndosele a este nivel ninguna limitante, lo que considerando su preponderancia en el esquema general de gobierno, llegó a constituirse en un factor que permitió y a la larga institucionalizó procesos de invasión competencial en detrimento de la esfera de actuación de los niveles

subnacionales, esto a pesar de que estos, principalmente los municipales, contaban con un ámbito competencial legalmente blindado.

En el nivel prefectural la situación era similar pero no igual, pues si bien mediante una legislación bastante dispersa y dinámica se le reconoce un marco competencial propio, sus límites no son del todo claros, pues estuvieron marcados por un carácter eminentemente concurrente con el nivel local, congruente con su carácter de agencia del nivel central diseñada para interactuar con los gobiernos municipales con un cierto margen de libertad, lo que a la larga redundó en invasiones competenciales que a la larga se vieron por el grado de desorientación que caracterizó a las prefecturas y el importante nivel de recursos con los que contaban.

Este grado de indeterminación competencial no tuvo relevancia en las relaciones prefecturales con el nivel central, considerando que entre ambos subsistía una relación agente a principal, situación en el que las supuestas invasiones competenciales del nivel intermedio al central pueden en los hechos ser vistas como una forma de ejecución desconcentrada de las políticas y decisiones nacionales.

A nivel municipal sí se estableció un catálogo competencial claramente determinado por la Ley de Municipalidades, el cual a pesar de ser varias veces ampliado mediante leyes del nivel central del Estado, mantuvo cierta estabilidad y en ningún caso fueron reducidas o recentralizadas, coligiéndose así que los tres niveles territoriales gozaban de ámbitos competenciales delimitados en unos casos con más claridad que en otros; sin embargo, es en el nivel intermedio o prefectural en el que se identificó un mayor grado de indeterminación debido a la naturaleza concurrente de la mayor parte de las competencias a éste asignado.

Finalmente, es necesario puntualizar que más allá de los catálogos normativamente reconocidos, el peso específico de la masa competencial que a cada nivel corresponde es totalmente asimétrico, pues la naturaleza y alcance de las competencias concretas son las que determinan también un volumen diferenciado de los recursos a ser reconocidos y movilizados por cada uno de ellos.

C. Capacidad de reclutar y gestionar su propio personal.

Una de las más notables debilidades de base en la administración pública boliviana en todos sus niveles fue la ausencia de una carrera administrativa establecida y funcional, esto pese a contar con el marco normativo necesario y la intención política al menos en el plano discursivo. Esto da como resultado un funcionariado público bastante inestable y sometido a las decisiones de los actores políticos al encontrarse sin ninguna protección en el ejercicio de sus cargos.

Hecha esta puntualización, los datos señalan que en el nivel nacional la conclusión es obvia, pues se entiende que en la determinación de sus funcionarios, desde los más altos hasta los de menor jerarquía son definidos sin interferencia de otro poder territorial nacional.

Otra es la situación de la prefecturas, en las cuales, pese a gozar sus principales autoridades de la facultad de nombrar a sus funcionarios, se tenía que debido a la fuerte vinculación con los poderes centrales, sea por vía del efecto cooptante del nombramiento directo del prefecto por el Presidente, por intermedio de los partidos políticos (por lo general el mismo que en el nivel central) o mediante el notable poder de injerencia de algunos ministerios a través de los fondos, un cierto porcentaje de sus autoridades de rango inferior al prefecto respondían tanto a éste como a

determinados ministerios, esencialmente los relacionados con el manejo de fondos en los sectores de educación y salud, en estos dos últimos en razón a que prevaleció una gestión compartida, pues todo lo atingente a los recursos humanos de estos sectores se seguía administrando desde los ministerios del ramo del nivel central dejando la administración de infraestructura, equipamiento y otros aspectos a las prefecturas y los gobiernos locales.

En el nivel municipal si es posible identificar una clara facultad formal para nombrar y gestionar autónomamente a su personal; sin embargo, debido a sus restricciones presupuestarias y las limitaciones en el gasto corriente impuestas desde el nivel central, las municipalidades más pequeñas (que son la mayoría) tuvieron grandes dificultades para dotarse de los recursos humanos idóneos y suficientes para una gestión al menos regular, quedando a expensas del apoyo proveniente del nivel intermedio a través de los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y del nivel nacional mediante programas directamente gestionados desde los ministerios del ramo con apoyo de la cooperación internacional.

Se concluye que si bien las municipalidades gozaban de las más amplias facultades para el nombramiento y gestión de sus recursos humanos, sus falencias presupuestarias y las restricciones normativas de gasto las hicieron dependientes del apoyo técnico proveniente de los otros niveles de gobierno.

D. Sostenidas con recursos propios.

En el plano financiero, desde una perspectiva general, el nivel central resulta de lejos ser el más gravitante dado que administra el 86% del total del presupuesto nacional, recibe el 82% del total de la recaudación por

impuestos coparticipables e invierte el 47% del todo el gasto nacional de manera directa.

En la relación entre prefecturas y municipios la cuestión es un tanto más compleja, pues si bien se ve que del total de los ingresos nacionales solo un 5% le corresponde a las prefecturas frente a un 9% para las municipalidades, no hay que perder de vista el hecho de que las primeras son apenas nueve mientras que las segundas por entonces bordeaban las 327, lo que implica que en definitiva, cada municipio manejaba un porcentaje mucho menor de recursos y su peso en este rubro en el esquema de RIG resultaba lógicamente mucho menor.

Lo mismo ocurre con la alícuota sobre la masa de tributos coparticipables que a cada cual le corresponde, de las cuales el 3% toca a las prefecturas y 15% debe ser redistribuido entre las municipalidades, con los efectos ya descritos.

Paradójicamente, tomando como referencia el total de la inversión pública, las cifras entre prefecturas y municipios casi llegan a nivelarse, pues un 24% se invierte desde para las prefecturas y un 29% desde las municipalidades, fenómeno que se explica por el gran volumen de transferencias no previstas y condicionadas que realiza el gobierno central para su inversión desde los niveles territoriales intermedios, lo que significa que en la estructura general de RIG el peso financiero de las prefecturas es mucho mayor que el de las municipalidades.

Desde otra perspectiva, observando hacia los presupuestos internos se colige que el nivel municipal tiene un mayor grado de control sobre sus gastos pues la fracción dura de sus presupuestos (aquella financiada con recursos propios) alcanza al 25,6% frente a apenas un 2,1% del nivel

prefectural, explicable por la estructura normativa que reconoce al nivel local un dominio tributario propio y no así al nivel intermedio. Pese a esa aparente ventaja comparativa, el mantener el control pleno de sus finanzas apenas en una cuarta parte de su presupuesto tampoco hacía del municipio una entidad plenamente autónoma, pues dependía de las transferencias del nivel central en un 49,2%.

Más allá de ello, considerando que lo más frecuente es que los procesos de RIG se produzcan bilateralmente, es decir, de gobierno a gobierno, en definitiva se configura un escenario de negociación al que el gobierno municipal entra con una gran desventaja, debido esencialmente a las dimensiones de su institucionalidad y peso específico financiero y administrativo, frente a dos niveles mucho más poderosos (el central y el departamental), por lo que la tendencia será siempre hacia la imposición de las decisiones de éstos últimos.

Ante este panorama, los gobiernos locales optaron por una estrategia asociativa a fin de fortalecer su capacidad de negociación y nivelar de alguna forma las mencionadas asimetrías, tema sobre el que se profundizará más adelante.

En este marco, siguiendo la modelización efectuada por Wright (1997), vemos que las RIG desarrolladas en Bolivia durante el periodo de estudio son complejas y se asemejan más a una variante combinada entre los tres modelos desarrollados por el autor precitado, es decir, una mezcla de autoridad tanto inclusiva como coordinada, además de traslapada. Veamos:

1. *Características del modelo de autoridad inclusiva.* En las RIG bolivianas, las relaciones entre el nivel central y un intermedio/prefectural subsumido en él, responden a este modelo, pues concurren las tres premisas

señaladas que lo caracterizan, a saber: a) Las prefecturas dependen casi totalmente de las decisiones de alcance nacional definidas por el gobierno central; b) El funcionamiento autónomo de los niveles intermedios (prefecto y consejo departamental) alcanzó una condición cercana a la atrofia total, inclinándose más hacia una lógica de relación entre principal y agente; y c) El funcionamiento de las prefecturas responde a un proceso de desconcentración, manteniendo un vínculo jerárquico directo con el nivel central y un nivel menor de relación con los niveles municipales. Este desarrollo se efectúa en base a las premisas expuestas por Wright (1997).

2. *Características del modelo de autoridad coordinada.* Que se presenta esencialmente entre el nivel central (en el que se subsume el intermedio) y el nivel local/municipal, considerando que a pesar de toda intromisión o invasión competencial éste mantiene un ámbito de acción legalmente blindado, a partir de lo que se configura un espacio de relaciones entre dos esferas de poder al menos parcialmente separadas, relativamente autónomas entre sí.

En todo caso, este espacio de relacionamiento en términos de autonomía completa entre sectores o ámbitos competenciales es sustancialmente reducido, pues el modelo de descentralización bajo una suerte de autonomía relativa reconocida solo al nivel municipal respondía, en esencia, a los intereses de una administración central que pretendía dar respuesta a unas viejas demandas sin perder el control administrativo ni efectuar una redistribución territorial del poder ostensible.

3. *Características del modelo de autoridad traslapada.* Que se presenta también entre el nivel nacional (en el que consideramos subsumido al intermedio, como se tiene ya dicho) y el municipal, que deviene

precisamente del carácter concurrente de las competencias asignadas a los niveles intermedios, cuya indeterminación facilitaba y hasta estimulaba su intervención en los ámbitos municipales propiamente dichos, tolerados o aceptados por las autoridades locales quienes debido a sus limitaciones presupuestarias veían la necesidad de aceptar un soporte externo para su gestión, aunque con políticas impuestas desde el nivel central y ejecutadas mediante las prefecturas (de ahí el enorme porcentaje de ejecución de la inversión pública desde éste nivel).

Se aperturó así un espacio de traslapamiento de elementos de autoridad y decisión en el relacionamiento entre estos tres niveles, en realidad dos, toda vez que se concluyó que el nivel intermedio se subsume dentro del nivel central o, lo que es lo mismo, se incluye en él (autoridad inclusiva) aunque con ciertas características que brindan algún ámbito de actuación menos controlado.

De esta forma, nos encontramos ante una variante que combina en proporciones diversas elementos de los tres modelos descritos por Wright, al cual denominaremos modelo de RIG combinado (ver gráfico 23), preponderante en la Bolivia de 1994 a 2006 y que puede ser extrapolada a otros países unitarios que hayan decidido descentralizarse sobre bases esencialmente locales/municipales, manteniendo un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional bajo lógicas delegativas, introduciendo, como ya se expresó, una forma de relacionamiento excesivamente asimétrica entre centros de poder local en mu mayoría débiles además de altamente dispersos enfrentados a un poder central que concentra en su aparato los recursos y decisiones de mayor trascendencia nacional, con un agente intermedio (prefectura) que en vez de facilitar las RIG se constituye más en un agente que permite una presencia activa e incluso invasiva del nivel central en la periferia territorial.

Así, este modelo tiende a constituirse, en una gran parte de los casos, en una ficción normativa que otorga a los gobiernos locales una suerte de autonomía relativa, manteniendo el poder real de decisión sobre la mayor parte de los recursos públicos y políticos en el poder central y sus agencias desconcentradas. Esto explica en parte la emergencia de fenómenos relacionados al asociacionismo municipal en países donde éste se erige como un tipo de representación casi gremial que responde a la necesidad de defender los intereses de las municipalidades frente al gobierno central y agente prefectural desconcentrado.

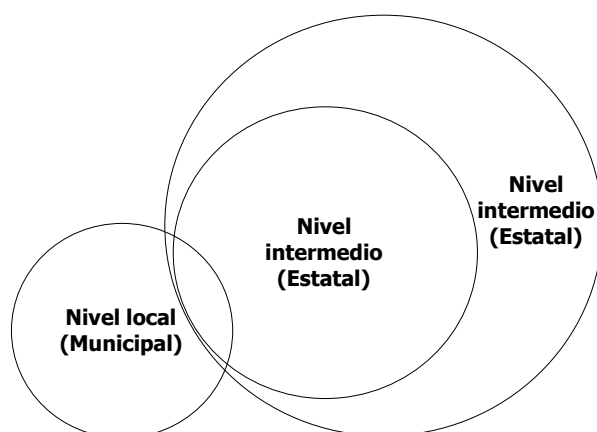
De la misma forma, en esta variante las relaciones entre el nivel nacional (incluidas en él las prefecturas) y los poderes locales tienden hacia el modelo de autoridad coordinada, empero, en el caso boliviano y durante el periodo de estudio, se ve que existe un cierto nivel de superposición puesto al estar enmarcadas las relaciones entre el nivel nacional y el intermedio¹⁰¹ en los parámetros del modelo de autoridad inclusiva, ambos llegan a confluir y sobreponerse a algunas competencias de carácter local.

Este variante de los modelos ya establecidos es la que mejor se adecua, con las matizaciones necesarias, a la descripción del caso boliviano durante el periodo de la investigación, debiendo siempre considerarse que al tratarse de una abstracción simplificadora solo alcanza a dar cuenta de la estructura general de las RIG y no así de todos los detalles, los cuales se traducen en los tipos de RIG, sus mecanismos e instrumentos, los enfoques que se utilizan en su análisis y las dimensiones desde las cuales se aborda la problemática, aspectos que son materia de los siguientes subtítulos.

¹⁰¹ Nótese que en la estructura de gobiernos boliviana de entonces, las prefecturas, como materialización gubernativa en el nivel territorial intermedio llegaron a constituirse en verdaderos brazos operativos desconcentrados del nivel central en sus relaciones con los gobiernos locales.

Gráfico N° 23

Modelo combinado de autoridad coordinada y traslapada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio



Fuente: elaboración propia

Interpretando el anterior gráfico, se tiene que: a) En las relaciones entre el nivel central y el nivel intermedio prefectural corresponde al modelo a autoridad inclusiva, pues éste último se subsume dentro del primero aunque manteniendo una cierta identidad organizacional que lo distingue, configurándose una relación de desconcentración o de principal/agente entre ambos; b) Por otra parte, las relaciones entre el nivel central y el municipal se configuran bajo el modelo de autoridad coordinada, pues si bien ambos niveles de gobierno tienen ámbitos competenciales legalmente blindados, el primero tiene mayores capacidad para 'coordinar' el funcionamiento municipal mediante otros mecanismos, generalmente de orden financiero; y c) Finalmente, el conjunto de las relaciones de los tres niveles se configuran en un escenario de autoridad traslapda, tanto entre el nivel central propiamente dicho y el nivel municipal, y entre éste y el prefectural, el cual tiene, pese a encontrarse subsumido en el nacional, una identidad organizativa pero no un marco competencial claro, por lo es lógico que sus actuaciones tiendan a traslaparse o solaparse a las municipales.

En definitiva, se configura un modelo combinado a partir de los tres modelos de RIG planteados por el autor señalado, al que en nuestro caso denominaremos como un “Modelo combinado de autoridad traslapada nacional/local e inclusiva nacional/intermedio”.

Capítulo IV

TIPOS Y MECANISMOS DE RIG EN BOLIVIA

1. Tipos y mecanismos de RIG

En el marco del modelo de RIG combinado subsistente en el país durante el periodo de estudio identificado y caracterizado en el capítulo anterior, pasamos ahora a analizar los mecanismos de RIG mayormente utilizados en Bolivia específicamente en el plano formal que posibilitaron la interacción y permitieron la movilización de recursos y autoridad entre los diferentes niveles de gobierno y administración.

Todo proceso de centrifugación del poder precisa de mecanismos de reintegración distintos, más relacionados con la cooperación y la coordinación antes que en la jerarquía; así, se entiende que la "...creación de instituciones autonómicas o regionales de autogobierno y la atribución de competencias y funciones a las mismas, a partir de la creación de un ordenamiento jurídico propio pero incardinado en el general del Estado o Federación, es el primer paso en la construcción de los Estados compuestos. (...) Sin embargo, la existencia de Administraciones descentralizadas dotadas de esos medios propios para la consecución de fines acordes con la gestión y defensa de sus propios intereses genera la necesidad de crear órganos y generar instituciones comunes con la finalidad de que la actuación de aquéllas no devenga en un grado tal de descoordinación y actuación independiente que desborde los límites y, al cabo, desvirtúe la legitimidad del sistema. La eficacia que se requiere de los poderes regionales y locales, pero también del poder estatal, exige la articulación de una serie de mecanismos de cooperación, basados en el principio de lealtad y en la mutua asistencia y colaboración (Congreso de los Diputados – Modulo 4, 2006: 7).

Gráfico N° 24

Tipología de RIG y sus mecanismos

Mecanismos	Tipologías	
	Vertical	Horizontal
Cooperación	Entre niveles verticalmente diferenciados: – Central – Intermedio (prefectura) – Central – Local (municipal) – Intermedio – Local – Entre los tres niveles	Entre entes gubernativos del mismo nivel territorial: – Interprefectural – Intermunicipal
Coordinación	Entre niveles verticalmente diferenciados	Formalmente no se podrían presentar

Fuente: Elaboración propia

Así, como se colige del gráfico anterior y siguiendo el desarrollo teórico ya desarrollado, es posible entender que los mecanismos de RIG pueden ser de cooperación o coordinación y que pueden operar tanto en línea vertical como horizontal, a excepción de la coordinación que formalmente no puede presentarse en línea horizontal pues precisa de un nivel concreto de asimetría entre los sujetos relacionados en clave de negociación, como se verá más adelante.

1.1. Cooperación intergubernamental

Como se tiene dicho, la cooperación está relacionada con la apertura de espacios de diálogo interterritorial y la operativización de acciones de concertación y consenso entre niveles gubernamentales. Se produce en un plano de horizontalidad en el sentido de igualdad jurídica, a lo que Barrios (2002) reconoce como la “equipotencia” entre los niveles territoriales que hacen parte del juego de RIG, es decir, el reconocimiento de ámbitos competenciales propios de cada nivel y que sólo se entenderán a sí mismos como subordinados a un circuito normativo supremo que está encarnado en una misma Constitución, no reconociendo, al menos jurídicamente, asimetrías entre los entes gubernativos que se relacionan entre sí.

El mismo autor aclara, sin embargo, que dicha "...equipotencia constitucional no quiere decir dos cosas. Uno, que eso suponga que no hubiera relaciones de obediencia de un nivel territorial inferior respecto al otro superior..." y "La equipotencia constitucional de los tres órdenes territoriales tampoco quiere decir, en segundo lugar, que este equilibrio deba traducirse en una simetría operativa-física de aparatos de gobierno; en otras palabras, que no puede permitirse que un segmento pretenda tener la misma intensidad de entidades que, por ejemplo, un nivel nacional" (Barrios: 2002: 164-165).

La equipotencia aludida es, como ya se expresó, jurídica y no necesariamente material o fáctica pues si bien pueden existir notorias diferencias de dimensiones y poder entre niveles de gobierno y entidades territoriales, la única subordinación jurídicamente exigible para todos es únicamente a la propia Constitución y las leyes (Estado de derecho), es decir, un nivel bien puede ejecutar las tareas definidas por otro, pero no por subordinación a éste sino por mandato de la norma fundamental y en cumplimiento de un catálogo competencial predefinido.

En este marco, la cooperación intergubernamental se concreta a través de instrumentos orgánicos y funcionales. Los primero centrados en la construcción de estructuras organizativas más o menos estables y los segundos operando como herramientas más ágiles basadas en la negociación y acuerdo sin necesidad de dichas estructuras cuyo sentido y vigencia está determinados por unos objetivos o fines concretos.

1.1.1. Instrumentos orgánicos de cooperación intergubernamental

Como se ha explicado en anteriores párrafos, la complejidad y falta de claridad en el menú competencial en un sistema de gobierno multinivel en proceso de consolidación, como sucedía en el caso del proceso de

municipalización boliviano, conmina al establecimiento de estructuras organizativas estables como escenarios de encuentro intergubernamental. Algo similar sucede en el caso español, donde se identifica "...un alto grado de imbricación entre el Estado y las CCAA que exige esquemas formales e informales que permitan articular y canalizar las múltiples interacciones que se producen entre los distintos niveles de gobierno. Además, la opción por un sistema tendente a la homogeneización del nivel competencial de cada CA ha motivado a que se prefieran los instrumentos que permiten procesos de negociación, intercambio y decisión de carácter multilateral" (López [Coord.], 2006).

De esta forma, siguiendo la más simple de las clasificaciones, es posible distinguir entre los instrumentos orgánicos aquellos en los que las RIG se producen entre niveles territoriales diferentes (cooperación intergubernamental vertical) y aquellos que se desarrollan en línea horizontal, es decir, entre entidades gubernativas del mismo nivel territorial (cooperación intergubernamental horizontal).

Por otra parte, a esta clasificación se suelen añadir algunos elementos diferenciadores que podrían aportar a una mejor individualización de los mecanismos de cooperación, a saber: a) *La composición*, estacando la bilateralidad, cuando se presenta entre dos gobiernos (generalmente el central con una entidad gubernativa subnacional) o la multilateralidad, cuando la relación se formaliza entre más de dos unidades organizativas; b) *La finalidad*, que puede ser general cuando abarcan al conjunto de la gestión de los gobiernos involucrados, o sectorial, cuando la relación se circunscribe a un ámbito material concreto, por ejemplo salud, educación, infraestructura, medioambiente, etc.; y c) *La forma de su creación*, que bien puede producirse mediante el ejercicio del poder coordinador del nivel central del Estado que crea instrumentos de cooperación (consejos o comités) al que

deben concurrir obligatoriamente los entes involucrados, pero una vez dentro la dinámica se decanta hacia procesos de negociación de los cuales emergen decisiones producto de fenómenos de cooperación más o menos horizontales, o que bien puede ser producto de la cooperación desde su mismo origen, creándose mediante acuerdos o convenios.

1.1.1.1. Instrumentos de cooperación intergubernamental orgánica vertical (CIOV)¹⁰²

Se presenta entre entidades gubernamentales de distinto nivel y, tratándose de diseños estatales de tres niveles territoriales, pueden presentarse entre el nivel central y el intermedio (prefecturas), entre el nivel central y los niveles municipales, entre el nivel intermedio y los niveles municipales y, siguiendo el modelo de autoridad superpuesta descrito en capítulos anteriores, pueden existir áreas de políticas que precisen de la intervención de los tres niveles.

A. Instrumentos de CIOV entre el nivel nacional y los niveles prefecturales

Solo para efectos ilustrativos, recordemos que la participación del nivel meso prefectural se produjo puntualmente en las siguientes instancias formales de CIOV: a) Comité de gestión de áreas protegidas; b) Consejo de desarrollo de los Ayllus en paz; y c) Consejo interinstitucional de formación docente.

Esta escasa participación prefectural en instancias de cooperación y coordinación horizontal tuvo su origen en el diseño original proveniente de la LDA, en el cual, a decir de Aliendre (2006), las prefecturas, como

¹⁰² En adelante se utilizará en acrónimo de CIOV para designar a la noción de “cooperación intergubernamental orgánica vertical”.

parte desconcentrada del poder ejecutivo nacional no debía negociar, si no acatar los mandatos del presidente o sus ministros bajo parámetros de subordinación. En ese contexto, aplicaba perfectamente la idea de una suerte de RIG de carácter inclusivo puro entre estos dos niveles, en esencia muy cercano a un tipo de relaciones intragubernativas de carácter interadministrativo (entre entes o unidades pertenecientes a un mismo nivel de gobierno o estructura organizativa).

Aunque claro, si bien en el diseño normativo estas relaciones entre los dos niveles analizados debían vertebrarse mediante el principio de jerarquía administrativa, dado el carácter designado del prefecto y los consejeros departamentales, en los hechos se llegó a contar un nivel intermedio que si bien se encontraba formalmente desconcentrado, contó con una estructura organizativa propia perfectamente distinguible de la del nivel central, por lo que pese a los niveles de control y/o subordinación que pudieran haber subsistido, si se produjeron procesos de RIG, en cuya configuración durante la mayor parte del periodo de estudio predominó entre el nivel central y las prefecturas un modelo de RIG de carácter inclusivo, basado esencialmente en el principio de jerarquía; sin embargo, con la elección de prefectos el panorama intergubernamental cambió radicalmente en la medida que la generación de legitimidades de primer orden en las instancias intermedias obliga a la introducción de elementos de diálogo interterritorial.

Resumiendo, hasta antes de la elección de prefectos, las relaciones entre el gobierno nacional y las prefecturas fueron esencialmente verticales, bajo un enfoque "top down" (de arriba hacia abajo), explicable en la medida que la vinculación entre ambas instancias estaba definida por un sistema de desconcentración basado en la coordinación y la jerarquía dentro de una misma estructura administrativa, identificándose en la

mayor parte de los casos un relacionamiento basado en una “unidad de mando” y en los menos se verificó un mayor grado de negociaciones y pactos, principalmente en aquellas prefecturas que en virtud a los acuerdos de gobernabilidad no formaban parte de la estructura del partido en función de gobierno, con niveles de desconexión variables, y con mayor claridad en aquellas en las que definitivamente se llegaron a imponer fuerzas políticas distintas a las que se hicieran del gobierno del nivel central de Estado en los comicios electorales¹⁰³.

Es en esta misma línea que el viceministro de descentralización de Bolivia en ejercicio en 2006, Fabián Yacsik, expresó que la elección de prefectos marca un desafío inédito para el gobierno, pues por primera vez estas dos legitimidades de primer orden, la del presidente y la de los prefectos, se enfrentan en el plano de la negociación intergubernamental. A la falta de experiencia en el manejo de sistemas gubernamentales multinivel se suma la ausencia de un marco legal general adecuado que regule las relaciones entre estos dos niveles, lo que obliga a que se vayan tomando en el camino iniciativas administrativas tendentes a establecer un sistema embrionario de RIG que permita la continuidad en el funcionamiento del aparato estatal, esto mientras la Asamblea Constituyente defina el marco constitucional y abra el paso a que el Congreso Nacional elabore las normas y reglamentos que regulen este aspecto de la gestión.

Esto confirma el hecho de que hasta antes de la elección de prefectos de 2005, no se percibió la necesidad de establecer mecanismos de RIG entre el nivel nacional y las prefecturas, pues se daba por descontada la

¹⁰³ Es por esta razón que el presente apartado se limita a describir los elementos normativos que en relación a la creación de instancias formales de intercambio intergubernamental, surgieron a partir de 2006, dejando el grueso del análisis para subtítulos posteriores, más específicamente relacionados con la coordinación intergubernativa.

vinculación directa que subsistía de la designación presidencial de la MAE¹⁰⁴ del nivel intermedio, además de un marco competencial que se decantaba hacia la implantación de un elevado nivel de dependencia prefectural de los ministerios sectoriales, y es recién que con la generación de lealtades por vía de la elección de autoridades subnacionales del nivel meso que se teme algún grado de 'pérdida de control' por parte del nivel central, identificándose con ello la necesidad de establecer mecanismos de coordinación/cooperación más allá de la jerarquía que hasta entonces prevaleció.

Esto es coincidente en la mayor parte de los casos, pues por lo general el establecimiento de este tipo de dispositivos viene impulsado por las tendencias centrífugas generadas como producto de procesos de redistribución territorial del poder; así por ejemplo, en el caso español "...la colaboración entre el Estado y las CCAA empezó a desarrollarse de forma espontánea desde el inicio del funcionamiento de Estado autonómico, de maneras muy distintas, y estrechamente ligada al proceso de traspasos. La Constitución, como es sabido, no contemplo este tipo de relaciones, salvo en el caso de los convenios entre CCAA, seguramente porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales –los espacios de cada instancia–, no regular las relaciones no competenciales, como son las de colaboración, que inciden el ejercicio de las competencias" (García Morales, 2006: 11-12).

En este sentido, a iniciativa del Presidente de la República se convocó en las fases poselectorales a varias reuniones con los Prefectos a efectos de definir agendas compartidas de acción gubernamental, asimismo, los propios prefectos ha optado por organizarse en una especie de

¹⁰⁴ Acrónimo de 'máxima autoridad ejecutiva' tanto en la estructura político administrativa del nivel intermedio como en la del municipal.

asociación de autoridades departamentales que, si bien asume en principio un carácter gremial regional que ha tensionado las relaciones entre el nivel central con las prefecturas “opositoras”¹⁰⁵, puede constituirse en el germen de una futura conferencia entre el Presidente y las máximas autoridades subnacionales, típica de las estructuras estatales de corte federal.

La reacción del gobierno central de entonces ante el nuevo escenario se caracterizó por la cautela, así se interpreta de la opinión de Yacsik (Entrevista efectuada el año 2006): “Es sana la coordinación entre prefectos, sin embargo, su intención de crear un consejo nacional de prefectos no es pertinente en la medida que éstas, aunque se hayan elegido democráticamente, son parte del poder ejecutivo, no estamos en un régimen autonómico ni mucho menos. Nos parece altamente peligroso que al interior del ejecutivo nacional se generen entidades paralelas de gestión de gobierno”.

En este sentido, el Decreto Supremo 28666 de 05/04/2006, establece dos instancias institucionalizadas de coordinación entre el nivel central y las prefecturas¹⁰⁶:

- *Consejo de coordinación entre presidencia y prefectos de departamento.* Con el objeto de promover la coordinación entre ambos niveles. Conformado por el Presidente de la República, el ministro de la Presidencia y los nueve prefectos de departamento.

De acuerdo a su conformación, se constituye en una instancia de

¹⁰⁵ Nótese que según los resultados de la elección de prefectos de 2006, solo 3 de las 9 autoridades departamentales pertenece al partido de gobierno (MAS), lo que a provocado una suerte de “gobierno dividido” en lo territorial que ha provocado dificultades en las relaciones entre el ejecutivo nacional y las prefecturas de la “media luna”.

¹⁰⁶ Debe tenerse en cuenta que el análisis de las instancias creadas por el Decreto Supremo mencionado es estrictamente normativo, pues debido a su carácter de transitoriedad las evidencias de su funcionamiento y resultados son muy escasos.

coordinación/cooperación multilateral (implica a todas las prefecturas del país), de carácter general (no se especifica un solo sector de cobertura) y de creación no concertada (creada unilateralmente mediante Decreto Supremo del nivel central del Estado).

Cuadro Nº 29

CONSEJO DE COORDINACION ENTRE PRESIDENCIA Y PREFECTOS DE DEPARTAMENTO				
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO BÁSICO				
OBJETO	COMPOSICIÓN	CONVOCATORIA	SEDE	REGLAMENTACIÓN
La mejor coordinación en asuntos de interés común o compartido, se establece el Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos de Departamento.	El Consejo está conformado por el Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia y todos los Prefectos. En ausencia del Presidente de la República, será coordinado por el Ministro de la Presidencia.	Serán convocadas por el Presidente de la República, cada trimestre de manera ordinaria, o a requerimiento de por lo menos tres (3) prefectos o el Presidente de la República, de manera extraordinaria. La convocatoria para las sesiones ordinarias señalará el día, hora y lugar de la reunión y la agenda u orden del día a ser tratado y será comunicada con siete (7) días de anticipación.	Las sesiones se realizarán en sede rotativa entre los nueve departamentos, a definición y convocatoria del Presidente de la República, con los miembros presentes.	El Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos de Departamento reglamentará su funcionamiento, siendo el Presidente de la República quien apruebe dicho reglamento.

Fuente: Elaboración propia en base al DS 28666

De acuerdo a lo desglosado, este consejo guarda un cierto equilibrio entre los componentes de cooperación y coordinación. Así, su carácter coordinador se percibe a través del protagonismo del Presidente de la república en los siguientes aspectos: a) La dirección directa y automática de esta instancia que se le asigna o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia; b) La convocatoria a sesiones ordinarias trimestrales; c) La aprobación del reglamento del consejo.

Por su parte, las características cooperativas más destacables son: a) La convocatorias a sesiones extraordinarias pueden ser movilizadas por al menos tres prefectos; b) La sede es rotativa entre los nueve departamentos; y c) La elaboración del reglamento corresponde al consejo en su conjunto, aunque la aprobación esté asignada al Presidente.

Este consejo guarda alguna similitud con lo que se viene gestando en España, donde como parte de una nueva práctica se ha materializado en esta Legislatura la denominada "Conferencia de Presidentes" (algo parecido al Consejo de Coordinación establecido en el mencionado decreto supremo). No se trata en este caso de un 'órgano', en el sentido estricto del término, sino que es una mera reunión de la que participan el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, no de las Asambleas Legislativas de éstas, además de los Presidentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se trata de reuniones de alto contenido político y de menor desarrollo técnico, y ello como consecuencia del formato que se utiliza (Congreso de los Diputados de España, 2005).

- *Comisión técnica de políticas departamentales.* Con funciones de análisis, coordinación y concertación de políticas públicas entre la administración central y las administraciones departamentales. Se encuentra a cargo del Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Descentralización; en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Cuadro Nº 30

COMISIÓN TÉCNICA DE POLÍTICAS DEPARTAMENTALES				
OBJETO	COMPOSICIÓN	CONVOCATORIA	SEDE	REGLAMENTACIÓN
Análisis, coordinación y concertación de políticas públicas entre la administración central y las administraciones departamentales.	En la Comisión Técnica de Políticas Departamentales participarán los Prefectos y/o sus equipos técnicos, los diferentes sectores de la administración central. Los Gobiernos Municipales y otras entidades podrán participar cuando así se requiera.	Se encuentra a cargo del Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Descentralización; en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo.	No se determina expresamente en la norma, por lo que se presume que este aspecto estará supeditado a las determinaciones del ente coordinador (nivel central).	No se determina expresamente en la norma.

Fuente: Elaboración propia en base al DS 28666

A diferencia de lo establecido para el Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos de Departamento, en la organización y funcionamiento parece predominar el componente de coordinación técnico/operativa (véase el cuadro anterior); no obstante, más allá de la estructuración y los objetivos centrales, considerando que se trata de un espacio de encuentro intergubernativo, se puede constituir al mismo tiempo en un espacio en el que se pueden generar dinámicas tanto coordinadas a partir de un ente que las direcciones verticalmente (coordinación) como actividades concertadas y pactos horizontales (cooperación).

En el caso español, las instancias técnicas de relacionamiento entre las entidades meso (CCAA) son las Conferencias Sectoriales, que son definidas como aquellos órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. El régimen de cada

Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente Acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno (Congreso de los Diputados de España, 2005).

Debido a su reciente creación, resulta prematuro indagar sobre los resultados y formas efectivas de funcionamiento tanto del 'Consejo de coordinación entre la Presidencia de la República y las prefecturas' como de la 'Comisión técnica de políticas departamentales', sin embargo, del análisis de la normativa se infiere que, en la línea antes descrita, son entidades mixtas, de coordinación y cooperación a la vez, en la medida que sirven a los fines del gobierno central para viabilizar sus propias políticas en la perspectiva de una construcción de arriba abajo y, al mismo tiempo, permiten la generación de espacios de consenso y co-decisión de iniciativas que bien pueden provenir de los propios gobiernos subnacionales.

Es evidente que la elección de prefectos se constituyó en el principal detonante de la iniciativa estatal para el establecimiento o creación normativa de este tipo de instancias, justificándose desde los niveles centrales de gobierno de la siguiente forma: "Este decreto se ha promulgado con el consenso de los nueve prefectos, se han establecido las reglas de juego con dos niveles de coordinación, la primera incluye un nivel regular de interacción entre el Presidente y los prefectos para el debate en profundidad de las formas de compatibilizar las políticas nacionales y departamentales, la segunda es mas de carácter técnico, más de gestión de los cotidiano y que está a cargo del Viceministerio de Descentralización" (Yacsik, entrevista efectuada el año 2006).

Los mecanismos de encuentro entre estos dos niveles deben ser fortalecidos en la medida que en situaciones de desencuentro o “gobierno dividido”¹⁰⁷ en lo territorial, entendido este como el escenario en el que autoridades subnacionales (prefectos o alcaldes) pertenecientes a partidos distintos al del Presidente provocan desencuentros en la gestión, tal y como sucedió entre 2005 y 2006 entre los prefectos de la llamada “media luna” (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y el Presidente de la República.

Nótese, además, que en los mecanismos descritos se habla expresamente de la figura de la “coordinación”, sin embargo, en el ámbito nacional éste término es frecuentemente utilizado en una acepción amplia que engloba tanto a las acciones de coordinación en el sentido estricto del término, como a las acciones de cooperación propiamente dichas. A raíz de ello, la técnica legislativa utilizada en la disposición reglamentaria citada (Decreto Supremo 26888) partió desde esa perspectiva laxa del concepto, constituyendo, al menos normativamente, dos instancias de carácter mixto, con componentes propios de la coordinación y la cooperación.

Durante las últimas etapas del periodo de la investigación toda pretensión de prever el rumbo de las relaciones entre los prefectos recientemente elegidos y el gobierno central hubiese resultado desde todo punto de vista prematura, con todo, pareció por entonces imponerse un consenso generalizado acerca de la necesidad de establecer mecanismos permanentes de intercambio intergubernamental entre estos niveles.

¹⁰⁷ Este “gobierno dividido” en lo territorial se manifiesta en Bolivia en el hecho de que durante el periodo de estudio tan solo 3 de los nueve prefectos de departamento pertenecían al partido en función de gobierno a nivel nacional.

En resumen, durante el periodo de estudio, no se identifica un notable desarrollo de las instancias de cooperación vertical entre el nivel nacional y las prefecturas, pues como bien se tiene expresado, dicha etapa se caracterizó por un sistema de RIG de carácter inclusivo, contexto en el que los procesos de intercambio entre estas instancias se desarrollaban bajo lógicas de coordinación y mecanismos de autoridad jerárquica antes que de cooperación propiamente dicha.

B. Instrumentos de CIOV entre el nivel nacional y los niveles municipales

Considerando que las municipalidades se investían de un grado relativo de autonomía, principalmente en lo que a sus capacidades económicas y de “policy making” se refiere, sus relaciones con los niveles centrales resultaron ser bastante más frecuentes y notablemente asimétricas.

Instancias de RIG formales

En el marco de esta asimetría relacional, un reciente estudio elaborado por el Ministerio de Autonomías y Descentralización (2013) se constituye en el único esfuerzo serio por lograr una aproximación al análisis de las instancias de cooperación/coordinación que se crearon en el marco de la gestión pública boliviana entre 1951 y 2013, identificándose un total de 87 de carácter nacional de las cuales 24 tienen algún tipo de participación subnacional, pero en este caso, sin distinguir entre participantes de la sociedad civil o entidades gubernativas subnacionales.

Para superar esta imprecisión, se tomaron los mismos datos y se identificaron con exactitud aquellas instancias en las que existe participación gubernamental subnacional municipal concreta, en las que

se entiende se desarrollan relaciones de carácter intergubernamental en el sentido estricto del término, cuyos resultados se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 31

Instancias formalizadas de RIG

Nº	NOMBRE	FECHA DE CREACIÓN	REPRESENTACIÓN GUBERNAMENTAL MUNICIPAL ¹⁰⁸	FINES
1	Comité de Gestión de Áreas Protegidas	31-07-97	Pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, Municipalidades, Gobernaciones y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas.	Coordinar los programas a ejecutarse en las Áreas Protegidas, de acuerdo a los Planes de Manejo y Planes Operativos Anuales.
2	Consejo Interinstitucional del Agua CONIAG	20-04-02	Ministerio de Medio Ambiente y Agua, representado por el Ministro de Medio Ambiente y Agua. (Presidente) Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el Viceministro de Relaciones Exteriores Ministerio de Planificación del Desarrollo, representado por el Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, representado por el Viceministro de Comercio Exterior Ministerio de Hidrocarburos y Energía, representado por el Viceministro de Electricidad y Energías Alternativas Ministerio de Minería y Metalurgia, representado por el Viceministro de Minería y Metalurgias Ministerio de Hidrocarburos y Energía, representado por el Viceministro de Industrialización y Comercialización Ministerio de Defensa, representado por el Comandante General de la Fuerza Naval Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, representado por el Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario Dos representantes de los Municipios de Bolivia: Federación de Asociaciones Municipales -	Adecuar el actual marco legal, institucional y técnico relacionado con la temática del agua, de manera que se ordene y regule la gestión de los recursos hídricos.

¹⁰⁸ Se incluye a toda manifestación de institucionalidad que participaba en cada instancias indistintamente de su naturaleza, esto con la finalidad de contextualizar la presencia subnacional, más específicamente municipal por lo que es transcrita remarcada.

			<p>FAM y Asociación de Municipios de Bolivia - AMB Dos representantes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia Un representante de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia Una representante de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" Un representante de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano Un representante del Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu Dos representantes de la Asociación Nacional de Regantes de Bolivia Dos representantes de Organizaciones no Gubernamentales dedicadas a la temática hídrica Dos representantes de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia Director del Instituto de Hidrología e Hidráulica de la Universidad Mayor de San Andrés - UMSA, en representación del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana Un representante de la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia.</p>	
3	Consejo de Desarrollo de los Ayllus en paz	22-04-05	<p>Sector Público: Ministra(o) de la Presidencia. Ministra(o) de Autonomías. Ministra(o) de Medio Ambiente y Agua. Ministra(o) de Salud y Deportes. Ministra(o) de Desarrollo Rural y Tierras. Gobernadora(o) del Gobierno Autónomo Departamental de Oruro. Gobernadora(o) del Gobierno Autónomo Departamental de Potosí. Alcaldes(as) de los Gobiernos Autónomos Municipales de Pocoata, Uncía, Challapata y Chuquihuta. Sociedad Civil: Una autoridad originaria de la Unión del Consejo para el Desarrollo de los Ayllus en Paz - UCDAP, denominada KurajKamachi. Dos representantes de la Unión del</p>	

			Consejo para el Desarrollo de los Ayllus en Paz - UCDAPE. Dos representantes de la Mancomunidad de Distritos Indígenas. Dos representantes de las autoridades originarias (uno por el Departamento de Potosí y otro por el Departamento de Oruro).	
4	Consejo Interinstitucional de Formación Docente	16-12-05	Director de Desarrollo Social de los GADs de cada Departamento Director de Estrategia Educativa del Ministerio de Educación o su representante Director del Centro de Formación Docente Un representante de la Universidad Pública del Departamento de la jurisdicción donde se encuentre el CDF Un representante del Servicio Departamental de Educación Director de Educación del Gobierno Municipal Un representante de la Federación de maestros urbanos o rurales, según corresponda a la jurisdicción del CFD Un representante de Organizaciones Originarias, Defensor del Pueblo, Asociación de Profesores por especialidades disciplinares o por niveles Otros de acuerdo a necesidades regionales, bajo el consenso de los miembros que lo componen.	Instancia propositiva de coordinación y definición de políticas concertadas entre el Órgano Ejecutivo y las autoridades de los Ayllus en Paz, orientadas a la implementación del PEID (Plan Estratégico Integral de Desarrollo).

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Ministerio de Autonomías y Descentralización (2013)

De las 87 instancias identificadas en el precitado estudio, solo cuatro contaron con presencia gubernamental municipal y de ellas tan solo tres fueron fundadas dentro del periodo de estudio, lo que indica que hasta antes el nivel municipal era prácticamente inexistente en la gestión pública boliviana.

Por otra parte, no se tienen datos acerca de los elementos cualitativos que configuraron las relaciones subsistentes en cada uno de los casos descritos, el peso decisonal y el grado de influencia de cada entidad

dentro de las mismas, empero, dado el carácter gubernamental de las municipalidades, se presume que estas se desarrollaron dentro del esquema de la cooperación, aunque claro ésta, con un muy elevado margen de asimetría considerando las notables desigualdades entre actores (gobierno nacional y gobiernos municipales).

Los Diálogos Nacionales desde la perspectiva intergubernamental

En términos muy generales, los diálogos nacionales se constituyeron en mecanismos participativos de carácter 'no plebiscitario'¹⁰⁹ mediante los cuales, los gobernantes de turno consultaban de manera no vinculante a los gobernados o construían participativamente con ellos las bases más generales de posibles futuras políticas¹¹⁰.

Durante el periodo de la investigación, se produjeron en Bolivia tres importantes experiencias de diálogo social para la definición de políticas públicas.

La primera de ellas se efectuó en 1997 durante la presidencia de Banzer, como un mecanismo para formular el plan de trabajo a nivel gubernamental y se denominó 'Diálogo Nacional 1997: Bolivia hacia el siglo XXI'. "Esta consulta fue de carácter tecnocrático, con escasa repercusión para el proceso descentralizador, aunque produjo la plataforma del PGDES (Plan General de Desarrollo Económico y Social) 1997-2002. El Diálogo se basó en cuatro pilares (Dignidad –el problema

¹⁰⁹ El carácter 'no plebiscitario' de este mecanismo de participación política radica en el hecho de que su movilización no se produce mediante el voto o el sufragio, respondiendo más a los preceptos de la democracia participativa, que se manifiesta en la intervención de la sociedad civil más allá de los procesos electorales, tanto en la construcción de las políticas públicas como en el control social a la gestión gubernamental.

¹¹⁰ Como ocurre con este tipo de medidas, surgieron en su momento posiciones a favor y en contra, sin embargo, más allá de ello, para los objetivos del estudio, efectuamos un análisis de estos mecanismos específicamente desde la perspectiva de las RIG.

de la coca–; Institucionalidad – anti-corrupción–; Oportunidad – desarrollo económico–; y Equidad –programas sociales para los pobres). El diálogo estuvo ligado a la iniciativa HIPC-PPME I, pero estos recursos se gastaron casi íntegramente a nivel central en gastos recurrentes, con elevados problemas de corrupción” (Almagro, 2004: 9).

Toranzo (2005: 75) sostiene, en base a datos provenientes de la Vicepresidencia de la República de Bolivia (1997), que los objetivos centrales de este proceso buscaron: “i) enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa; ii) superar las limitaciones del sistema político que sólo dio lugar a la presencia de partidos (percibido como una partidocracia) para lograr el concurso de la población en la discusión de las políticas públicas; iii) avanzar en la construcción de una democracia de lo público, mediante la creación de esferas de encuentro entre el sistema político y los actores sociales; iv) generar una ciudadanía activa que junto al Estado piense en el desarrollo e impulse el diseño de políticas públicas dirigidas a concretarlo; v) establecer un espacio de participación para la sociedad a fin de que logre su empoderamiento y proponga políticas públicas; vi) impulsar el reconocimiento mutuo de los actores de la sociedad civil, y de ellos con los del sistema político; vii) realizar pactos Estado-sociedad para generar una visión de futuro compartida y una cultura de corresponsabilidad entre las partes; viii) romper las visiones bilaterales de los actores sociales en su relación de enfrentamiento con el Estado y modificarla por una visión de país compartida con los demás actores sociales y del sistema político; ix) concertar políticas de Estado entre gobierno, oposición y sociedad civil para orientar el desarrollo boliviano, que sean respetadas por los diferentes regímenes gubernamentales”.

Tenga en cuenta el lector que no es objetivo central de este trabajo el evaluar este proceso a partir del logro de las finalidades en su momento planteadas, sino enfatizar en la forma en el que fue ejecutado, es decir, sobre la base de la organización funcional de la sociedad (visión funcional/corporativa) poniendo en segundo plano el elemento territorial, esto quizás debido a lo incipiente del proceso de descentralización municipal iniciado en 1994 o a la escasa empatía que sobre el mismo demostró el gobierno de entonces.

Posteriormente, a raíz de esa primera experiencia el gobierno nacional se percató de la necesidad de institucionalizar los diálogos como mecanismos de relación entre el Estado y la sociedad civil en la definición de políticas públicas. De esta forma, a diferencia de lo que sucedió con el Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI que privilegió la relación con los entes corporativos como mediadores en la relación Estado/Sociedad, en el segundo denominado “Diálogo Nacional 2000: Lucha contra la pobreza”, se territorializó la consulta ubicando en el epicentro del proceso al municipio y, con ello, al gobierno municipal, el cual había alcanzado por entonces un grado de protagonismo innegable en la gestión pública nacional.

Si bien se trata de un mecanismo de interacción entre el Estado y la sociedad civil, para los efectos de la investigación nos enfocamos en el carácter intergubernamental del proceso, pues la intermediación municipal en el mismo produjo un inevitable nexo entre los gobiernos locales y el nivel central del Estado como un prerrequisito ineludible para llevar adelante la fase local de la consulta.

En esta misma línea, Almagro (2004: 10) expresa que “Uno de los aspectos más interesantes del DN es que la agenda más importante de

todas, la social, se articuló a partir de los municipios, provocando una intensa movilización a nivel local. El Diálogo se articuló como un ambicioso ejercicio de abajo hacia arriba, basado en las estructuras e instituciones democráticas establecidas por la Ley de Participación Popular de 1994. Cientos de representantes participaron en las mesas municipales donde la reclamación de una mayor descentralización fue constante. Las delegaciones municipales estaban compuestas por el Alcalde, el Vicepresidente del Consejo Municipal, el Presidente del Comité de Vigilancia, y un miembro del sexo femenino del Comité de Vigilancia (los dos últimos representando a la Sociedad Civil)“.

Aunque en este esquema los representantes del gobierno municipal parecen encontrarse a un mismo nivel de interlocución que lo demás actores locales, en los hechos, ellos llevaron la voz de la entidad y, por lo mismo, se estableció al menos parcialmente un escenario de diálogo intergubernativo, un espacio en el que los representantes del gobierno nacional (técnicos de la Secretaría Técnica) intercambiaban criterios y recogían demandas y propuestas.

Sin embargo, el valor intergubernamental de este proceso no debe ser buscado solo en su ejecución propiamente dicha ni en los resultados logrados, sino en los procedimientos previos, en los acuerdos necesarios entre los dos niveles de gobiernos que propiciaron el diálogo, intercambiando y co-decidiendo, en definitiva, convocando y promoviendo la participación de los actores locales.

El rol protagónico de los gobiernos municipales fue evidente, tal y como lo describe el autor precitado en los siguientes términos: “Respondieron al cuestionario preparado por la Secretaría Técnica, participaron en la mesas municipales y los alcaldes y vicepresidentes de cada consejo

municipio participaron en la mesa nacional e hicieron propuestas basándose en prioridades acordadas a nivel local. Jugaron un papel fundamental para el establecimiento de Mecanismo de Control Social y la distribución de fondos PPME entre ellos. Los municipios habían alcanzado una cierta madurez democrática y funcional que les permitió ser protagonistas de las discusiones. Tal y como estaba previsto en la EBRP, la Ley de Diálogo Nacional asigna recursos PPME directamente a los Gobiernos Municipales, y les otorga un papel clave en la implementación” (Almagro, 2004: 16).

Cuadro Nº 32

DIFERENCIAS ENTRE EL DIÁLOGO 97 Y EL DIÁLOGO 2000		
Criterio	Dialogo 1997	Dialogo 2000
Carácter de la Representación de sociedad civil	Funcional y corporativa (sectorial)	Específico y concreto (local – territorial)
Se privilegiaron	Representación funcional a nivel nacional	Representación funcional y municipal
Diseño Metodológico	Orientación deductiva basada en documentos y exposiciones de expertos	Orientación inductiva. Dinámica pro - activa y sistemática basada en las demandas
Pilares más importantes	Institucionalidad y Dignidad	Oportunidad y Equidad

Fuente: Medina (2004), citado por Almagro (2004)

La tercera experiencia se materializó en el “Diálogo Nacional 2003: Bolivia productiva”, proceso que sobre la base de las dos anteriores experiencias, persiguió los siguientes objetivos: a) Lograr articular efectivamente, con el enfoque integral, las temáticas sociales con las económico-productivas; b) Incorporar en la dinámica y los contenidos las dimensiones transversales de interculturalidad, género, generacional y

medioambiente; c) Contribuir con metodologías participativas innovadoras y objetivas en la construcción de estrategias productivas integrales en los distintos ámbitos territoriales; y d) Generar escenarios e identificar temáticas que empalmen adecuadamente el DNBP con la asamblea constituyente, como parte de una agenda integrada de enriquecimiento de la democracia.

En este proceso tuvieron un rol protagónico: a) El asociativismo municipal, particularmente de la FAM, que tuvo una presencia constante con su propio pre-diálogo con jornadas municipales y su participación incluso en la implementación logística de las mesas municipales: b) Los actores del ámbito municipal fueron los alcaldes, los concejos y los gobiernos municipales, y su contraparte: sus poblaciones y productores locales, los comités de vigilancia, los CODEPES y similares; y c) En el nivel departamental lo fueron el prefecto y su institucionalidad técnica superior, los consejeros y la administración departamental, y su contraparte: los mecanismos departamentales de control social, las organizaciones del directorio departamental y otras de amplio espectro (Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular, 2005)

El desarrollo progresivo de estas tres experiencias de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil demostró una cada vez mayor presencia gubernamental subnacional y, con ello, toda iniciativa de este tipo se iba palatinamente impregnando de un cariz intergubernamental con una fuerte presencia municipal.

En la primera experiencia de este tipo (primer diálogo nacional efectuado en 1997) se observa que la perspectiva predominante fue más de carácter funcional que territorial, esto en razón de que el proceso de descentralización municipal iniciado en 1994 aún no cuajaba en la

estructura estatal y las forma de funcionamiento social de naturaleza corporativa, heredada desde la revolución del 52, mantenían aún la fortaleza suficiente para inclinar el proceso hacia su cauce.

En la segunda experiencia (2000) el protagonismo municipal se hizo muchos más visible, producto del desarrollo de la institucionalidad gubernativa local y de la necesidad del nivel central de contar con un aliado territorial institucionalizado en las diferentes localidades, gestándose un matiz intergubernamental al menos parcial, aunque en esta etapa con una notable tendencia hacia la coordinación de las actividades desde el nivel central a través de una Secretaría Técnica con base en la sede de gobierno. En este esquema, el nivel prefectural actúa como un brazo operativo desconcentrado del gobierno central, por lo que sus relaciones con esta instancia estaban marcadas por una lógica de 'agente a principal'.

Finalmente, el tercer y último diálogo nacional revela un desarrollo intergubernativo mayor, tanto en línea vertical pues las relaciones entre el nivel nacional y el municipal se hacen más profusas y con una elevada medida de cooperación antes que de coordinación, como en línea horizontal pues emergen en el panorama las instancias propias del asociacionismo municipal, tanto a nivel de mancomunidades regionales, asociaciones departamentales y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)¹¹¹.

El trayecto descrito, si bien se vincula más directamente con una de las formas en las que el Estado se relaciona e interactúa con la sociedad civil en la definición de las políticas públicas, confirma también la correlación

¹¹¹ Téngase en cuenta que el Diálogo Nacional 2000 (el segundo), intervinieron las dos únicas asociaciones departamentales de municipales que por entonces se institucionalizaron (Tarija y Chuquisaca).

subsistente entre las nociones de descentralización y RIG, pues se observa que la segunda crece y se complejiza en la medida que la primera se consolida y profundiza.

C. Instrumentos de CIOV entre los niveles prefecturales y los niveles municipales

Como se tiene expresado, el diseño prefectural previsto en la LPP y la LDA tuvo por finalidad establecer una estructura intermedia de tipo “bisagra” entre la administración central y los gobiernos locales, estableciendo un mecanismo híbrido para la estructuración de su cúpula mediante la designación cruzada de prefectos por parte del Presidente de la República y consejeros departamentales por parte de los concejales municipales de cada provincia.

Este diseño organizacional no cumplió a cabalidad su cometido, debido principalmente al déficit de legitimidad tanto de los prefectos como de los consejeros departamentales, tenidos los primeros como representantes directos del ejecutivo nacional antes que de los intereses del departamento y los segundos con un notable déficit de legitimidad y representatividad de las sociedades municipales debido a su legitimidad indirecta producto de la designación por parte de los concejales ediles, agravada por las escasas atribuciones de fiscalización a los actos del prefecto.

Por otra parte, se crean dentro de la estructura administrativa prefectural los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (SED-FMyC), cuya misión institucional está relacionada con “...la coordinación de los programas y proyectos destinados a promocionar, difundir y apoyar a través del fortalecimiento municipal y

comunitario, el proceso de descentralización participativa en su jurisdicción departamental” (Decreto Supremo N° 25286 de 1999).

La visión organizacional sobre la que se cimentó el funcionamiento de estas estructuras era de carácter vertical de arriba hacia abajo, como una dependencia directa del prefecto y con notable influencia también del Ministerio de Participación Popular y Descentralización. Entre sus atribuciones legales destacan las de coordinar y coadyuvar en las acciones prefecturales de apoyo a la gestión municipal y no así, al menos no de manera explícita, las de dialogar y concertar políticas y acciones con los actores municipales (acciones básicamente de coordinación antes que de cooperación).

Esto explica en parte la conflictividad que de manera recurrente se presenta entre estos servicios prefecturales y las asociaciones departamentales de municipios, en tanto ambas entidades competían por los mismos espacios de trabajo sin considerar que uno y otro, además de prestadores de servicios a las municipalidades, se constituyen, cada cual en su ámbito, en valiosos agentes intergubernamentales, los primeros en su calidad de articuladores de las políticas nacionales y municipales (articulación de RIG verticales) y los segundos como representantes de los intereses e iniciativas municipales en los espacios de diálogo interterritorial (articulador de RIG mixto, horizontales con las municipalidades y verticales en sus labores de representación municipal ante el nivel central).

Es en este marco, que surgieron posiciones tan contrapuestas al extremo de plantear, por ejemplo, la sustitución de los SED-FMyC por las instancias asociativas municipales. Así, “Los 45 municipios de Cochabamba proponen que las mancomunidades junto a la Asociación de

Municipios de ese departamento (AMDECO) manejen los programas y proyectos de fortalecimiento municipal de la prefectura. Consideran que las mancomunidades serán las mejores intermediarias entre alcaldías y prefectura. La propuesta será presentada al prefecto Manfred Reyes Villa en los próximos días. Pretenden que el sistema asociativo municipal maneje el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de las prefecturas” (Enlared Municipal, enero 27 de 2006), la que fue rechazada por los niveles prefecturales y sin eco alguno desde el nivel central.

Es de rescatar, sin embargo, que de manera esporádica y más obligadas por las circunstancias que en el marco de procesos organizativos estructurados, estas instancias asumen el fuerte cariz intergubernamental que se les reclama, brindando aunque con las debilidades propias de todo proceso germinal de ajuste institucional algunos ejemplos concretos que demostraron su efectividad, tal es el caso de la participación conjunta de estos entes en la elaboración del Plan Departamental de Desarrollo en algunos departamentos o en los procesos de concertación de políticas nacionales como en el caso del Diálogo Nacional descrito en el subtítulo anterior, además de las negociaciones en la determinación del porcentaje subnacional del Impuesto Directo a Hidrocarburos o la Ley del Seguro Básico Materno Infantil, entre otros.

Con todo, lo predominante a este nivel son los mecanismos de RIG basados en la coordinación, esta puede ser la razón por la que no se priorizó el establecimiento de mecanismos estables e institucionalizados de CIOV entre prefecturas y municipios; sin embargo, a partir de las reformas emergentes del proceso de profundización de la descentralización departamental (elección de prefectos) era por entonces

previsible que este tipo de mecanismos se fueran instituyendo paulatinamente impulsados por la propia dinámica del proceso.

1.1.1.2. Cooperación intergubernamental orgánica horizontal (CIOH)¹¹²

Que se presenta cuando entre entidades gubernamentales de un mismo nivel se establecen órganos estables y regulares de intercambio y cooperación intergubernamental, vale decir, a nivel local entre municipios o a nivel departamental entre prefecturas, como se tiene a bien desarrollar en los siguientes acápite.

A. Instrumentos de CIOH a nivel local: el asociacionismo municipal

Se trata de una de las manifestaciones más importantes de CIOH en Bolivia. El proceso asociacionista municipal se viabiliza con el avance del proceso de descentralización de base municipal (1994), creando 327 municipios con capacidades reales pero limitadas de decisión para las inversiones y autonomía relativa para ejercer su derecho de asociación legalmente reconocido.

El marco legal está definido, como se tiene dicho, por la Constitución Política del Estado, la Ley 1551 de Participación Popular (1994), la Ley 2028 de Municipalidades (1999), la Ley del Diálogo Nacional 2000 de Lucha contra la Pobreza (2001), Decreto Supremo N° 26142 (2001) y demás textos reglamentarios conexos, normativa que regula con detalle la naturaleza jurídica y la estructura organizativa de las mancomunidades municipales, además de las reglas que sus operadores deberán observar al momento de su constitución y en las distintas etapas de su

¹¹² En adelante se utilizará únicamente este acrónimo para designar el concepto.

funcionamiento. Deja, sin embargo, abierta la iniciativa municipal para la definición de sus finalidades y objetivos, es decir, que las autoridades municipales pueden tomar la iniciativa mancomunitaria con las finalidades y objetivos que creyeren convenientes. La única limitante es la licitud, salvo en el caso de las denominadas mancomunidades obligadas, sobre las que se profundizará más adelante, cuya imposición deviene de un mandato legal directo.

A un nivel más agregado surgen las Asociaciones Departamentales de Municipios (AdM's) y a nivel país la Federación Nacional de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB), la primera conformada en su mayoría por gobiernos municipales predominantemente rurales y la segunda como la expresión del asociativismo de las ciudades capitales de departamento más el gobierno municipal de El Alto.

En estos casos, considerando que se rigen por normas de derecho privado, su regulación se hace mucho más flexible y se limita a establecer los criterios básicos que permiten su viabilidad legal, dejando a criterio de sus miembros la determinación de su estructura organizativa y su forma de funcionamiento.

Los criterios territoriales a partir de los cuales se estructura el sistema asociacionista municipal en Bolivia guardaban correlato con la estructura territorial general del Estado boliviano, subdividiéndose, como se ve en el cuadro N° 1, en tres niveles territoriales que van desde las mancomunidades (nivel municipal/subregional), asociaciones departamentales (nivel departamental) y finalmente la Federación Nacional de Asociaciones Municipales (nivel nacional).

Gráfico Nº 25

Manifestaciones asociacionistas municipales por nivel territorial

NIVEL TERRITORIAL		AMBITO DE INTERVENCIÓN	
		GOBERNAMENTAL	ASOCIACIONISTA MUNICIPAL
SUPRANACIONAL		Organismos Internacionales Gobiernos extranjeros	IULA/ FLACMA/CELCADEL
NACIONAL		Gobierno nacional	Federación Nacional de Asociaciones de Municipios (FAM – Bolivia) Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB)
SUBNACIONAL	Departamental	Administración intermedia	Asociaciones Deptales. de municipios Mancomunidades
	Municipal	Gobierno municipal	
		RIG verticales	RIG horizontales

Elaboración propia

La existencia de un movimiento asociacionista municipal de carácter supranacional se manifiesta, a nivel mundial en la International Union of Local Authorities – IULA (Unión Internacional de Autoridades Locales) fundada en 1913, por una parte, y a la recientemente creada United Cities and Local Governments – UCLG, por otra. A nivel latinoamericano se encuentra la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones – FLACMA, constituida en el brazo de IULA en esta parte del continente.

En líneas generales, el rol de estas entidades internacionales está relacionado con la defensa de la autonomía municipal y la promoción del desarrollo local, desarrollando acciones de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos locales y sus asociaciones en los niveles continentales y regionales.

El movimiento asociativo municipal boliviano se inscribe en las tendencias internacionales del asociacionismo, sin embargo, poco se ha indagado sobre la importancia, resultados e impactos de su relacionamiento internacional con las entidades asociativas arriba mencionadas.

a) Las mancomunidades municipales en Bolivia: definiciones y clasificación

Una de las manifestaciones más importantes del asociacionismo municipal es la mancomunidad, constituida como una persona jurídica de derecho privado y servicio público que nace a partir de la agrupación de dos o más municipios impulsados por criterios funcionales y/o territoriales. Su operativización gira en torno a objetivos comunes, aunque no todas, como las Uniones Transitorias Municipales (UTM's), requieren del reconocimiento de su personalidad jurídica ni del establecimiento de una estructura organizativa de carácter permanente.

La mancomunidad municipal es definida como el instrumento de la asociación voluntaria de los municipios para la gestión de competencias y servicios comunes; la capacidad asociativa de los municipios expresa una práctica de trabajar y vivir, que debe ser entendida como parte de los sistemas de integración de naciones, pueblos y territorios (Molina, 2000).

El proceso mancomunitario municipal se desarrolla en el marco de un proceso evolutivo que va desde considerar a estas instancias organizativas municipales como instrumentos voluntarios de carácter privado, constituidos con la finalidad de coadyuvar a la gestión de competencias y servicios municipales, hasta otorgarles el carácter de

entidades de derecho público, con el objetivo de ejecutar tareas de cooperación Interterritorial, optimizar capacidades de gestión de proyectos, agregar y unificar la gestión pública, revalorizando sus potenciales políticos y administrativos hasta convertirla en un instrumento del ordenamiento territorial que, sin perder sus atributos para el apoyo al desarrollo de la capacidad de gestión de los municipios, la orientación estratégica del desarrollo municipal, gestora y orientadora de las inversiones para el desarrollo, se constituya también en un instrumento de la representación regional (Lea Plaza, 2004).

En general, la constitución de mancomunidades responde a la necesidad de enfrentar problemas que no pueden ser resueltos por los gobiernos municipales de manera separada. En esta perspectiva, se pueden identificar básicamente dos tipologías de mancomunidades:

Por su origen

De acuerdo a la iniciativa que motiva su constitución, se pueden identificar dos tipos de mancomunidades.

- 1) Las obligatorias, que nacen como una imposición legal que exige a los municipios de escasa población (menores de 5000 habitantes) a mancomunarse para poder acceder a los recursos de coparticipación (Ley 2028 de municipalidades, emitida en 1999); previendo su constitución a través de movimientos espontáneos, lo que en los hechos no ha sucedido.
- 2) Las voluntarias, que responden única y exclusivamente a la voluntad de dos o más municipios unidos por fines y

necesidades comunes. Estas se subdividen en las de orden estrictamente funcional (constituidas únicamente para el cumplimiento de objetivos puntuales) y en las de carácter mixto, que además de constituirse en función a objetivos, consideran también criterios de integración territorial.

Por su naturaleza y objetivos

Esta segunda clasificación nos permite identificar otros dos tipos de mancomunidades:

- 1) Las funcionales, establecidas con objetivos específicos y son, como su nombre indica, funcionales al logro o desarrollo de una actividad o proyecto. Este tipo de mancomunidades son las más frágiles institucionalmente, en tanto encuentran su razón de ser en un objetivo o actividad puntuales, de esta manera, una vez logrado el resultado, o retirado éste de la agenda, la mancomunidad pierde razón de ser y desaparece, aunque su existencia formal figure en los registros oficiales.

Esto explica la existencia de las llamadas “mancomunidades de papel”, es decir, mancomunidades que se encuentran oficialmente registradas y que cuentan con toda la documentación legal que acredita su existencia formal, pero que en los hechos o dejaron de funcionar o, lo que es peor, nunca llegaron a hacerlo de manera efectiva.

- 2) Las territoriales, creadas bajo criterios más generales (territorialidad y funcionalidad) y con carácter multifinilar. En este sentido, el término de territorialidad hace referencia al

reconocimiento de un espacio geográfico en el que se asientan y confluyen pobladores, instituciones y organizaciones asumiendo un sentido de pertenencia al mismo. Por su parte, el concepto de funcionalidad está relacionado con el establecimiento de roles definidos en base a la identificación áreas de trabajo y el logro de unos determinados objetivos.

En términos de sostenibilidad, ambos criterios son de alguna manera considerados en el proceso de constitución, institucionalización y consolidación de mancomunidades municipales, el primero está relacionado con la continuidad o vecindad entre los municipios mancomunados y el sentimiento de pertenencia de estos hacia su región (territorialidad). El segundo se refiere principalmente a la operativización en base al cumplimiento de roles y funciones para el logro de objetivos específicos comunes (funcionalidad). Es claro que todas las mancomunidades tienen un carácter funcional, pero no todas asumen criterios de territorialidad, como en el caso de las mancomunidades geográficamente discontinuas.

i. Evolución del proceso mancomunitario en Bolivia

En líneas generales, existe un notorio déficit de información sobre este fenómeno, lo que ha provocado que los estudios específicos sobre esta temática sean escasos y en su mayoría limitados a un manejo estadístico deficiente de la exigua información existente, lo que impide la necesaria reflexión científica basada en un análisis empírico que permita la generación de planteamientos alternativos.

Así por ejemplo, Lea Plaza (2004), en base a información extraída de Unidad de Mancomunidades del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, resume el desarrollo del proceso e ilustra el panorama mancomunitario municipal actual, consignando los siguientes datos:

En lo organizativo

- En cuanto al número, en 1997 se conformaron 12 mancomunidades, en 1998 se llegaron a conformar 25, incrementándose a 45 para 1999, a 70 en el periodo 2000-2001, a 75 para el 2003, hasta llegar a 103 en 2003, lo que significa que un 70% de los municipios del país son parte de este movimiento.
- De este total de mancomunidades, aproximadamente el 85% de las mismas han cumplido los requisitos básicos para su legalización, sin embargo, hasta fines del 2002 (y pese a contar en todos los casos con la firma del convenio entre las partes y la emisión de las respectivas Ordenanzas Municipales) solo el 35% de las Mancomunidades han obtenido su Personería Jurídica.
- El proceso de conformación y desarrollo de las mancomunidades de Municipios con la firma del convenio entre las partes y la emisión de las respectivas ordenanzas Municipales) solo el 35% de las Mancomunidades han obtenido su Personería Jurídica.

- El 91% de las mancomunidades han conformado instancias de operación, ya sea como Directorios, Gerencias, etc.
- Aproximadamente el 25% de las mancomunidades han conformado y operan mecanismos de participación de los actores sociales.
- El 74% de las mancomunidades creadas están integradas al Sistema Asociativo Nacional – FAM.

De esto se deduce que en el plano de lo organizativo, el proceso mancomunitario demostró un notable avance, tanto en lo referente al cumplimiento de los requisitos legales para su constitución y la conformación de instancias políticas y gerenciales, como a su adhesión a instancias asociacionistas de niveles territoriales mayores.

Las mayores limitaciones de este tipo de organizaciones se presentan en la conformación de sus equipos técnicos y estructuras operativas, comprensible en tanto representa una notable inversión financiera, aspecto que, como se verá más adelante, guarda una relación directa con la escasa capacidad de generación de recursos propios y autosostenibilidad económica.

Se identifican, asimismo, deficiencias en lo referente a la participación social en la gestión mancomunitaria, lo que llama la atención en la medida en que la municipalización en Bolivia ha generado un espacio participativo amplio que, paradójicamente, no se refleja en las instancias asociativas de base municipal.

En cuanto a sus finalidades y objetivos

- Del total de mancomunidades existentes, el 71% han nacido para cumplir fines múltiples y 29% tienen fines específicos.
- De las mancomunidades que han nacido con fines específicos, 10% lo hicieron para alcanzar objetivos en el área de salud, 10% en el área de servicios básicos, 25% han nacido para cumplir fines en el área de medio ambiente, 40% en el área de promoción al turismo, 10% en el desarrollo de su vocación productiva, las que se encuentran implementando proyectos para este fin, y 5% se crearon para cumplir fines específicos de apoyo a la dotación de infraestructura municipal.
- Aproximadamente el 25% cuentan con un Plan de Desarrollo Mancomunado o una Estrategia de Desarrollo.
- El 35% de las mancomunidades han logrado operar alguno de sus objetivos de creación y también el 35% de las mancomunidades existentes prestan un servicio específico a los Gobiernos Municipales que las integran.

Aspecto éste que se relaciona con los otros dos de manera directa, pues así como no es posible lograr resultados sin los recursos humanos y materiales mínimos, resulta difícil mantener un aparato organizativo sin los recursos económicos suficientes (Lea Plaza, 2004).

En lo económico

- Hasta diciembre del 2002, el 52% de las mancomunidades lograron generar aportes reales de los Gobiernos Municipales asociados.
- El 35% de las mancomunidades declaran haber recibido algún tipo de soporte técnico del Ministerio o Viceministerio de Participación Popular.
- El 72% de las mancomunidades creadas cuentan al menos con un convenio de cooperación con algún Organismo No Gubernamental o Agencia de Cooperación.

Como se tiene dicho, la escasa capacidad de las mancomunidades para generar recursos propios y la excesiva dependencia financiera de fondos de la cooperación internacional, repercute en la construcción de capacidades organizacionales propias y sostenibles y, por consiguiente, limitan su funcionamiento.

En general, todo futuro estudio que pretenda una medición del grado de desarrollo institucional de cualquier tipo de entidad asociativa municipal y su influencia en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales y la gestión pública descentralizada, tendrá que tomar en cuenta los siguientes indicadores:

- Volumen de recursos gestionados por estas instancias desde el gobierno nacional a las municipalidades.
- Número de proyectos de inversión gestionados en beneficio de las municipalidades.

- Capacitación técnica a las municipalidades (programas de capacitación, intercambios, *best practices*, etc.).
- Número de leyes y proyectos de leyes gestionados a través del sistema asociacionista municipal boliviano a favor de los entes locales.
- Participación de representantes de estas entidades en directorios y consejos gubernamentales en representación de las municipalidades.
- Iniciativas para la generación de acciones de fortalecimiento municipal.
- Capacidad de facilitación de las relaciones intergubernamentales.

ii. Distribución y caracterización de las mancomunidades municipales por departamento

De acuerdo a datos oficiales, extraídos en su mayor parte de la página web del Viceministerio de descentralización, existían para el 2005 un universo total de 75 mancomunidades registradas en el Ministerio sin cartera Responsable de Descentralización. Se carece, sin embargo, de la información necesaria que permita discriminar cuántas de ellas están en funcionamiento efectivo y cuantas no.

Pese a estas limitaciones, es trazar un marco básico para el estudio de las mancomunidades hasta entonces creadas y realizar un análisis muy general de la situación por departamentos:

- 1) Chuquisaca. Existen en este departamento un total de 9 mancomunidades, cuatro de ellas constituidas bajo criterios territoriales y el resto bajo lineamientos de funcionalidad a proyectos y programas específicos.

Puede afirmarse que existe en este caso una clara sobre mancomunización en tanto que de un universo de 28 municipalidades existentes en el departamento, se obtiene, a través de un simple ejercicio de agregación, que en las 8 mancomunidades identificadas aparentemente participan 44 municipios, fenómeno que solo puede ser explicado con la existencia de una doble y hasta triple participación de un mismo municipio en dos o más mancomunidades, lo que de hecho representa un debilitamiento de la representatividad y capacidad organizativa de las instancias mancomunitarias debido a una excesiva fragmentación de la participación municipal.

Cuadro N° 33

Mancomunidades en el departamento de Chuquisaca

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Mancomunidad Oropeza	Yotala, Poroma, Sucre
2	Mancomunidad Chuquisaca Centro	Alcalá, El Villar, Padilla, Sopachuy, Tomina, Villa Serrano, Azurduy, Tarvita
3	Mancomunidad de la Integración San Lucas - Tarvita	San Lucas, Tarvita
4	Chuquisaca Norte	Yotala, Poroma, Yamparaez, Zudañez, Mojocoya, Icla, Presto, Sucre
5	Mancomunidad del Chaco Chuquisaqueño	Muyupampa, Huacaya, Monteagudo, Macharetí, Huacareta
6	Mancomunidad de los Cintis	Camargo, San Lucas, Incahuasi, Culpina, Camataqui, Villa Abecia, Las Carreras
7	Serranía del Iñaño	Monteagudo, Padilla, Villa Serrano, Villa Vaca Guzmán
8	Juana Azurduy de Padilla	Tarvita, Azurduy, Sopachuy, Alcalá, El Villar, Zudañez, Yamparaez, Tarabuco
9	Incahuasi Culpina	Incahuasi, Culpina

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

2) La Paz. Con 16 mancomunidades y una participación en ellas de 78 municipios de un total de 80, lo que significa que, contrariamente a lo ocurrido en el anterior caso, existe un déficit mínimo de mancomunización al identificarse al menos un par de municipalidades que no participan de ningún tipo de mancomunidad en el departamento.

No se cuentan con datos exactos acerca del porcentaje de mancomunidades territoriales y/o funcionales existentes en este departamento.

Cuadro N° 34

Mancomunidades en el departamento de La Paz

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Mancomunidad Cuenca Lechera	Pucarani, Achacachi, Viacha, Achocalla, Batallas, Laja
2	Norte Paceño	Guanay, Caranavi, Tipuani, Ixiamas, Apolo, Teoponte, Mapiri
3	AROPAC III	Collana, Colquencha, Ballivian
4	Altiplano Central	ND
5	Mancomunidad de los Yungas	Coroico, Asunta, Yanacachi, Irupana, Coripata, Chulumani, Palos Blancos
6	Mancomunidad del Norte Paceño Tropical	Guanay, Caranavi, Tipuani, Ixiamas, Apolo, Teoponte, Mapiri, Sorata
7	Mancomunidad Jach'a Suyo Pacajes	Coro Coro, Calacoto, Comanche, Caquiaviri, Charaña, Nazacara, Santiago de Callapa
8	Mancomunidad Valles Interandinos	Cairoa, Cajuata, Inquisivi, Licomapampa, Quime, Ichoca, Colquiri
9	Mancomunidad Larecaja	Sorata, Quiabaya, Combaya, Tacacoma
10	Mancomunidad Héroes del Pacífico	Santiago de Machaca, Catacora
11	Mancomunidad Apolobamba	Curva, Charazani, Pelechuco
12	Mambit	Tiahuanaco, Desaguadero, Guaqui, Puerto Pérez,
13	Mancomunidad Francisco Tito Yupanqui	Copacabana, Tiquina, Tito Yupanqui
14	Mancomunidad Altiplano y Valle Central	Patacamaya, Calamarca, Umata, Sahapaqui, Luribay, San Pedro de Curahuara, Chacarilla, Cororo, Tumarapi, Comanche
15	Mancomunidad del Lago	Pucarani, Tiquina, Copacabana, Tito Yupanqui, Batallas, Achacachi, Puerto Acosta, Carabuco, Ancoraimes, Puerto Perez, Tiahunacu, Guaqui, Desaguadero
16	Mancomunidad De La Provincia Loayza	Luribay, Sapahaqui, Yaco, Mallpa, Cairoa

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

- 3) Cochabamba. Con solo 4 mancomunidades registradas y una participación municipal reducida al identificarse la adscripción a algún tipo de mancomunidad de solo 32 municipios de los 45 existentes en este departamento. Se trata sin duda del extremo opuesto al caso de Chuquisaca.

Ante la imposibilidad de lograr mayor información, una explicación aceptable a este fenómeno podría intentarse a través de un planteamiento hipotético que asuma una relación causal entre el hecho de que estas escasas cuatro mancomunidades se hayan constituido bajo criterios territoriales con el objetivo de evitar el exceso de criterios funcionales en identificado en el proceso de mancomunización edil en el departamento de Chuquisaca, sin embargo, aún en este caso, se presenta un déficit notable de participación municipal ya que de los datos obtenidos, se desprende que de todas formas existen 13 municipios ajenos al circuito mancomunitario.

Cuadro N° 35

Mancomunidades en el departamento de Cochabamba

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Andina	Sicaya, Tapacarí, Arque, Tacopaya, Bolívar
2	Valle Alto	Tocata, Punata, Santibáñez, San Benito, Villa Rivero, Villa Villarroel, Toko, Cliza, Tacachi
3	Trópico	Villa Tunari, Puerto Villarroel, Tiraque, Chimoré, Pojo
4	Cono Sur	Alalay, Pocona, Totorá, Chimoré, Pojo, Coloma, Mizque, Omereque, Vila Vila, Pasorapa, Aiquile, Puerto Villarroel

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

4) Oruro. Se trata de un caso muy similar al identificado en el departamento de La Paz, registrándose la existencia de 10 mancomunidades en las que participan 31 de los 35 municipios existentes en este departamento, lo que significa la existencia de una infra mancomunización moderada, viéndose ausentes de la mancomunización solo 4 municipios.

No se cuentan con datos suficientes que nos permitan discriminar el porcentaje de mancomunidades territoriales y funcionales existentes.

Cuadro Nº 36

Mancomunidades en el departamento de Oruro

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Frontera con Chile	Sabaya, Carangas, Todos Santos, La Rivera, Coipasa
2	Azanaque	Pazna, Challapata, Santiago de Huari, Quillacas, Aullagas, Salinas de Garci Mendoza
3	Marepa	Challapata, Pazña
4	Thumivida	Santiago de Andamarca, Belén de Andamarca, Salinas de Garci Mendoza, Santuario de Quillacas
5	Litoral	Huachacalla, Escara, Esmeralda, Yunguyo, Cruz de Machacamarca
6	Desaguadero	Eucaliptos, El choro, Papel Pampa, Caracollo
7	Nor Occidente	Curahuara de Carangas, Totorá, Huayllamarca
8	Productores de Camélidos	Turco, Corque, Toledo, Choquecota
9	Minera	Poopó, Pazña, Challapata, Antequera, Huanuni, Machacamarca
10	Aymaras sin Fronteras	Curahuara de Carangas, San Pedro de Totorá, Santiago de Huayllamarca, Corque, Belén de Andamarca, Choquecota, Santiago de Callapa

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

5) Potosí. Existen en este departamento 13 mancomunidades registradas, en las que de manera muy similar al caso de Chuquisaca, participan 58 de las 38 de las municipalidades existentes, incoherencia que solo se puede explicar con la participación paralela de más de dos municipios en más de dos mancomunidades, con las consecuencias ya explicadas.

Tampoco se cuenta información sobre el número de mancomunidades territoriales y funcionales existentes en este departamento.

Cuadro N° 37

Mancomunidades en el departamento de Potosí

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Centro Sud	ND
2	Sud López	Santiago de López, Antonio de Esmoruco, Mojinete
3	Chichas	Tupiza, Atocha, Cotagaita
4	Chayanta	Ravelo, Ocurí, Colquechaca, Pocoata
5	Norte Potosí	Llallagua, Uncía, Chayanta, Ravelo, Ocurí, Colquechaca, Pocoata, San Pedro de Buenavista, Arampampa, Acasio, Toro Toro, Sacaca, Caripuyo
6	Núcleo Uncía	Pocoata, Uncía, Chayanta, Sacaca
7	Centro Potosí	Porco, Vitichi, Caiza D, Chaquí
8	Tomás Frías	Yocalla, Tinguipaya, Belén de Urmiri
9	Incahuasi	Llica, Tahua
10	Nor López	Colcha K, San Pedro de Quemes
11	Productores de Quínu Real	Uyuni, San agustín, Colcha K, San Pedro de Quemes
12	Gran Tierra de Los López	Llica, Tahua, Colcha K, san Pedro de Quemes, San Agustín, San Pablo de López, San Antonio de Esmoruco, Mojinete
13	Vedespo	Tomave, Atocha, Uyuni, Tupiza
14	Ruta de los Libertadores	Vitichi, Cotagaita, Tupiza, Villazón

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

6) Tarija. Con 4 mancomunidades registradas y una sobre mancomunización moderada, en tanto que por agregación se identifican 16 de 11 municipios participantes en mancomunidades.

Se carece de los datos suficientes para discriminar las mancomunidades territoriales de las funcionales en este departamento.

Cuadro N° 38

Mancomunidades en el departamento de Tarija

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Chaco Boliviano	Caraparí, Villamontes, Yacuíba
2	Pueblos Productores de Hidrocarburos	Tarija, Gran Chaco
3	Héroes de la Independencia	El Puente, San Lorenzo, Yunchará, Uriondo
4	Del Sur	Padcaya, Bermejo, Caraparí, Entre Rios, Yacuíba
5	Guadalquivir	Cercado, San Lorenzo, Uriondo, Padcaya

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

- 7) Santa Cruz. Departamento en el que también se identifica una sobre mancomunización moderada, pues en las 9 mancomunidades registradas, participan 59 de un total de 51, lo que se explica, como se tiene dicho, por la participación simultánea de dos o más municipios en más de una mancomunidad.

Cuadro N° 39

Mancomunidades en el departamento de Santa Cruz

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Pantanal	ND
2	Metropolitana	Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Cotoca, Porongo, El Torno, Warnes
3	Cordillera	Camiri, Lagunillas, Charagua, Cabezas, Cuevo, Gutiérrez, Boyuibe
4	Vallegrande	Vallegrande, El Trigal, Moro Moro, Posttrervalle, Pucará, Samaipata, Pampa Grande, Mairana, Quirusillas, Comarapa, Saipina
5	Valles Cruceños	Samaipata, Pampa Grande, Mairana, Quirusillas, Comarapa, Saipina
6	Sara Ichilo	Portachuelo, Santa Rosa, Buena Vista, San Carlos, Yapacaní
7	Guarayos	Ascensión de Guarayos, San Julián, El Puente
8	Obispo Santiesteban	Montero, Saavedra, Minero
9	Gran Chiquitanía	San Ignacio, San Miguel, San Rafael, San José, Pailón, Roboré, Concepción, San Javier, San Julián, San Ramón, San Matías, San Antonio del Lomerío, Puerto Suárez, Puerto Quijarro
10	Cuenca Baja del Río Grande	San Julián, Okinawa, Pailón, Cabezas

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

- 8) Beni. Con 4 mancomunidades y un déficit de 6 municipios que no participan en mancomunidad alguna, solo 13 de 19 se encuentran actualmente mancomunados.

Cuadro N° 40

Mancomunidades en el departamento de Beni

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	MANRIBE	Reyes, San Borja, Rurrenabaque
2	Todos Santos	San Javier, Huacaraje
3	Mamoré	San Ramón, San Joaquín, Puerto Siles
4	Salud Trinidad	Trinidad, San Andrés, Loreto, San Javier, San Ignacio

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

- 9) Pando. Con 3 mancomunidades y un déficit mínimo de participación en tanto solo 1 de los 15 municipios de este departamento no se encuentra asociado a alguna mancomunidad.

Cuadro N° 41

Mancomunidades en el departamento de Pando

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Madre de Dios	Gonzalo Moreno, El Sena, San Lorenzo
2	Tahuamanu	Bolpebra, Bella Flor, Ingavi, Porvenir, Santa Rosa, Santos de Mercado
3	Manuripi	Filadelfia, Nueva Esperanza, Puerto Rico, San Pedro, Villa Nueva

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

- 10) Mancomunidades interdepartamentales. Existen un total de 5 mancomunidades de este tipo registradas, casi todas constituidas en función a programas o proyectos específicos.

Cuadro N° 42

Mancomunidades Interdepartamentales

Nº	MANCOMUNIDAD	MUNICIPIOS MIEMBROS
1	Cuenca del Caine	Acacio, San Pedro de Buena Vista, Ansaldo, Arampampa, Arbiento, Capinota, Sacabamba, Tarata, Toro Toro
2	Servicios Básicos del Chaco Boliviano	Boyube, Camiri, Lagunillas, Monteagudo, Villamontes, Muyupampa
3	MANCHABOL	Boyube, Cabezas, Camiri, Caraparí, Charagua, Cuevo, Entre Ríos, Gutiérrez, Huacareta, Huacaya, Lagunillas, Machareti, Monteagudo, Muyupampa, Villamontes, Yacuiba
4	Aymaras sin Fronteras	Curahuara de Carangas, San Pedro de Totora, Sabaya, Coipasa, Belén de Andamarca, Charaña, Calacoto, Comanche, Caquiaviri
5	Integración	Aiquile, Omereque, Pasorapa, Saipina, Santa Cruz de la Sierra, Mairana, Sucre

Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

En los casos de Santa Cruz, Beni, Pando y las mancomunidades interdepartamentales, se carecen de los datos suficientes que nos permitan discriminar el número de mancomunidades territoriales y funcionales existentes.

Responder a la pregunta de por qué en un departamento existe un mayor grado de mancomunización que en otro es una tarea difícil y excede a los alcances del presente trabajo. Sin embargo, en vía de planteamientos hipotéticos, podemos decir que los factores que pueden incidir en este aspecto son varios. Entre ellos destacan los niveles de pobreza por municipio, el nivel de inversión pública, el nivel de intervención de la cooperación internacional y ONG, dispersión política entre autoridades municipales, conflictos políticos internos en los municipios, etc.

Similar situación se presenta al intentar identificar los sectores o grupos municipales y mancomunitarios en los que se presenta un mayor déficit de información, en tanto existen casos muy dispares:

- a) Mancomunidades de municipios pequeños y pobres, como es el caso de la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca por ejemplo, que pese a sus limitaciones funciona adecuadamente y en el tema de manejo de información cuenta incluso con su página Web propia.
- b) Mancomunidades de municipios pequeños y pobres, con fuerte inversión de la cooperación, como la Mancomunidad de los Cintis, cuyo manejo de la información dista mucho de ser aceptable. No cuenta con página Web.
- c) Mancomunidades en las que intervienen municipios grandes y medianos, como es el caso de la Mancomunidad Metropolitana en Santa Cruz, donde pese a la participación del municipio capital, uno de los más ricos del país, del municipio de Warnes, ciudad intermedia de gran movimiento económico y otros municipios menores, el manejo de la información es deficiente. No cuentan página Web.

Lo anterior demuestra simplemente que el tema de las mancomunidades se encuentra, pese a sus innegables avances, aún poco estudiado y que la mayor parte de las aseveraciones insertas en este trabajo, deben ser consideradas como puntos de partida y datos cuya relatividad merecen mayor atención en futuros trabajos en profundidad.

Se interpreta, entonces, que el fenómeno mancomunitario se ha desarrollado con particularidades en cada departamento, de esta manera, se llegan a identificar casos en los que el grado de mancomunización y sobre mancomunización es notable y otros en los que se ve un alto déficit de participación municipal en construcciones intermunicipales.

Finalmente, se reconoce legalmente a la Unión Transitoria Municipal (UTM), figura que, sin asumir la configuración de mancomunidad, puede ser catalogada como la manifestación más simple del asociacionismo municipal, cuyas características principales son la funcionalidad y la temporalidad. Esta figura adoptada por dos o más municipios "... a partir de la suscripción de un acuerdo para la gestión conjunta de un objetivo específico, que responde a la necesidad de ejecutar acciones puntuales" (Decreto Supremo 26142, Art. 3).

Las UTM en los hechos resultan ser una alianza intermunicipal de orden estrictamente funcional, nacen para un objetivo concreto y concluyen con el logro del mismo, su carácter de temporalidad no exige la conformación de un directorio ni una estructura organizativa permanente, tampoco requiere de personalidad jurídica propia.

Actualmente no se cuenta con datos estadísticos relativos al número, naturaleza y características de funcionamiento de UTM en el territorio nacional.

iii. Estructura organizativa mancomunitaria

La mayor parte de las mancomunidades ha seguido, en cuanto a su estructuración organizativa, los criterios insertos en la normativa, quedando generalmente constituidas por:

- Asamblea General, máxima instancia de decisión, generalmente compuesta por la totalidad de los concejales de los municipios mancomunados más los directorios deliberante y ejecutivo.
- Directorio Deliberante, compuesto por los presidentes de los concejos municipales.
- Directorio Ejecutivo, conformado por los cinco alcaldes. Dependiente de este, se estructura el aparato técnico burocrático, compuesto por un gerente general y un equipo técnico, cuya composición varía de una mancomunidad a otra.
- Directorio de Control Social, compuesto por los presidentes de los comités de vigilancia, innovación presente en algunas mancomunidades y que en su momento fue objeto de intensos debates, en tanto involucra a las representaciones sociales en la gestión directa de los asuntos mancomunitarios bajo una lógica de corresponsabilidad, desvirtuando de esta manera la naturaleza externa de control social ex – ante y ex – post de este tipo de instancias, convirtiéndolas en juez y parte de la gestión y restándoles, por consiguiente, credibilidad.

Este tipo de estructuración orgánica habría demostrado ser eficaz para facilitar las tareas de coordinación intermunicipal ya que otorgaría a la mancomunidad el carácter representativo suficiente y los niveles necesarios de legitimidad para actuar en el marco de las competencias y expectativas previstas en su constitución.

Existen, sin embargo, discrepancias en relación a la calidad de la participación de los concejales en los directorios, pues unos

sostienen que ésta se debe restringir a los deliberantes de las mancomunidades en consonancia con el rol que les toca desempeñar en sus respectivos gobiernos municipales (normar y fiscalizar), otros sugieren que se les debe delegar también funciones ejecutivas en la medida que los alcaldes no están inmersos en la dinámica mancomunitaria debido a las tareas propias de su municipio. Con todo, la mayor parte de las mancomunidades han optado por establecer una estructura similar a la descrita en este apartado.

b) El asociacionismo municipal a nivel departamental: Las asociaciones departamentales de municipalidades

Ante la percepción generalizada de una excesiva asimetría entre las municipalidades y las diferentes instancias y agencias del gobierno central, aspecto que según los propios actores locales impedía el establecimiento de canales efectivos y equitativos de relacionamiento y negociación intergubernamental, se conformaron las asociaciones departamentales de municipios (AdM), como construcciones intermunicipales de segundo grado, es decir, establecidas como un nivel asociacionista intermedio entre la mancomunidad y la Federación Nacional.

Se constituyen en organizaciones de carácter plural instituidas con diversas finalidades, relacionadas principalmente con la necesidad de aglutinar, defender y representar los intereses de las municipalidades asociadas, en la perspectiva de fortalecer su capacidad de gestión.

Según los propios actores, las AdM se erigen como instancias departamentales de interlocución legítima y representación política de

los municipios ante los niveles prefectural y nacional (Gobierno Central) y, al mismo tiempo, se constituyen en mecanismos de interlocución y coordinación entre los propios municipios y las mancomunidades, estableciéndose como espacios de diálogo, intercambio y co-decisión entre los mismos.

Montecinos (2004: 248-250) resume el desarrollo del asociacionismo municipal señalando que como producto de la creación de la Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ), se generaron expectativas en el incipiente movimiento municipalista en todo el país, promoviéndose la creación de las demás AdM, siguiendo el siguiente desarrollo cronológico:

"...

- Asociación de Municipios de Tarija-AMT: creada tres años más tarde con la participación del total de autoridades municipales del departamento.
- Asociación de Municipios de Chuquisaca-AMDECH: meses más tarde, las autoridades municipales del departamento de Chuquisaca fundan su asociación.
- Asociación de Municipios del Beni-AMDEBENI: en la ciudad de la Santísima Trinidad el 30 de octubre los alcaldes y presidentes de los concejos de las 20 municipalidades suscriben su acta de fundación con la finalidad fundamental de fortalecer, apoyar y orientar las políticas de integración y representación de los gobiernos municipales.
- Asociación de Municipios de Pando-AMDEPANDO: nueve meses después, 15 autoridades municipales de Pando forman su asociación.

- Asociación de Concejales de Bolivia-ACOBOL: nace en la ciudad de La Paz en marzo de 1999 con la realización del primer encuentro-taller nacional de mujeres concejales, acontecimiento que reunió a 87 mujeres municipalistas provenientes de los nueve departamentos del país, lo que entonces correspondía al 79% del total de representación femenina edil en Bolivia.
- Asociación de Municipios de Potosí-AMDEPO: en la misma fecha, en Potosí, las autoridades municipales fundan esta asociación.
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia): el presidente de la AMT, Dr. Mario Cossio lideró la creación de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, convocando a los directorios de las asociaciones departamentales de municipales con el apoyo económico de USAID, el proyecto DDPC y otras instituciones, como el ILDIS e INIDEM, en la ciudad de Tarija, donde se realizó el primer congreso de las Asociaciones Departamentales Municipales.
- Asociación de Municipios de Oruro-AMDEOR: en el año 2000 se concluye la creación de las Asociaciones Municipales de Oruro.
- Asociación de Municipios de Cochabamba-AMDECO: también el año 2000. De esta manera los nueve departamentos del país cuentan con su asociación municipal.
- Asociación de Municipios de La Paz-AMDEPAZ: que se fundó el 8 de febrero de 1990 cuando la motivación y la coyuntura eran distintas. Al alinarse al sistema asociativo en el marco de la participación popular establecen el vínculo, modificando sus estatutos y reglamentos”.

De esta forma, desde 1994 a la fecha se han llegado a constituir y consolidar en Bolivia las nueve AdM, es decir, una por departamento con estructuras organizativas variables en tanto no existe hasta el

momento una norma legal específica de regulación del asociacionismo municipal a nivel departamental y nacional, dejando abierta toda posibilidad, presentándose por lo general dos tipos básicos de organización en su estructura interna, partiendo ambas de una clara división entre los estamentos deliberantes y ejecutivos de cada asociación, siguiendo en parte la misma forma de organización predominante en el gobierno a nivel local (división dual del poder).

En el primer caso, una gran parte de las AdM han optado por constituir un órgano deliberante constituido por la totalidad de concejales de los municipios existentes en cada departamento, eligiendo ellos, de entre la totalidad de los alcaldes, a un directorio ejecutivo compuesto por un presidente, un vicepresidente y secretarios.

Esta modalidad de elección se efectúa siguiendo criterios territoriales buscando un mayor nivel equidad en la representación, de esta forma, algunas asociaciones, como la del departamento de La Paz, han optado por seguir la división territorial impuesta por las circunscripciones electorales.

Otras, como en el caso del departamento de Cochabamba, optaron por una regionalización intradepartamental con la finalidad de elegir a representantes municipales bajo criterios territoriales, estableciendo una representación para la asociación departamental de concejales y un representante de las mancomunidades. Similar situación se presenta en las AdM de Santa Cruz y Chuquisaca, donde el directorio se compone por representantes de las mancomunidades¹¹³.

¹¹³ Debe además considerarse, especialmente en los dos últimos casos mencionados, que la mancomunización se desarrolla sobre la base de un manejo territorial previo que devino en

Este tipo de organización adoleció en sus fases iniciales de notorias debilidades en cuanto a la representación de los intereses municipales y la facilitación de las relaciones entre las AdM y las mancomunidades, entre las que subsistió una suerte de competencia no constructiva, produciéndose de este modo un claro debilitamiento de las primeras en su rol de agentes facilitadoras de las RIG.

Esta es la razón que llevó a algunas de las asociaciones a introducir variantes organizativas que, manteniendo al ente deliberante con las mismas características, optaron por la conformación automática de un directorio ejecutivo con los presidentes de las mancomunidades territoriales existentes en cada departamento.

De esta manera, se logró cohesionar la estructura asociacionista en los niveles mancomunitario y departamental, fortaleciendo su capacidad de agregación y representación de los intereses municipales ante las instancias de administración departamental y nacional; sin embargo, esta solución, que para muchos ha representado un notable avance, es viable solo en aquellos departamentos en los que se ha logrado territorializar el proceso de construcción de mancomunidades, brindando mayor solidez a la estructura asociacionista municipal en el departamento además de otorgarle un mayor grado de legitimidad a su existencia. En los departamentos donde esto no ha sido posible, es decir, en aquellos donde no se logró territorializar el movimiento de mancomunización, se ha optado por mantener las modalidades organizativas anteriores o ejecutar un proceso previo de constitución de mancomunidades territoriales.

una microregionalización por pisos ecológicos, producto del trabajo de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo entre las décadas de los 70 y 80.

A pesar de este intento, queda aún pendiente el tema de la representación de las mancomunidades funcionales, aspecto que significa un problema específico al considerar que ellas se componen, en la generalidad de los casos, por municipalidades que ya pertenecen a alguna mancomunidad de tipo territorial, emergiendo el inconveniente de la doble representación, es decir, que un municipio podría contar con tantos representantes a la asociación municipal de su departamento como representantes posea en los directorios de una o más mancomunidades.

Finalmente, cabe mencionar que la aplicación del tema de género como transversal en las políticas públicas, ha llevado a la constitución de las asociaciones departamentales de concejales municipales, con el propósito principal de introducir la perspectiva de género en la gestión municipal.

c) El asociacionismo municipal a nivel nacional: la doble representación

En la constitución del ente asociacionismo municipal nacional se identifican dos etapas, la primera, dominada por la emergencia de la Asociación de Municipalidades de Bolivia y la segunda, por la constitución de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, conviviendo ambas durante las primeras fases del proceso no sin algún tipo de conflictividad emergente, natural debido a un paralelismo que debilita en alguna medida la representatividad que ambas reclamaban para sí.

La descripción institucional de las dos instancias de representación municipal a nivel nacional desglosada en los siguientes dos acápite,

ha sido desarrollada en base a las aportaciones efectuadas por Lea Plaza (2004) más la información a la que se pudo tener acceso de fuente primaria, entre ellas, los sitios web institucionales oficiales.

1. *La Asociación de Municipalidades de Bolivia – AMB*

La Asociación de Municipalidades de Bolivia se origina en un conjunto de reuniones sostenidas por alcaldes de ciudades capitales que se realizaron el 15 de julio de 1989 en La Paz, el 26 de agosto de 1989 en Cochabamba y el 29 de septiembre de 1989 en Sucre. El 17 de mayo de 1996, con la participación de los alcaldes de 9 ciudades, se realiza el XXI Congreso Extraordinario de la Asociación de Gobiernos Municipales Autónomos de Bolivia en Santa Cruz de la Sierra, en el que se ratifica la fundación de la Asociación de Municipalidades de Bolivia, se aprueba su Estatuto y su Reglamento y se elige al alcalde de Cochabamba como presidente del Comité Ejecutivo.

Mediante Resolución Administrativa No. 339/96 de 18 de diciembre de 1996, la Prefectura del Departamento de Cochabamba reconoce la Personería Jurídica de la AMB, con los siguientes niveles orgánicos: Asamblea General, Comité Ejecutivo, Secretaría General, Secretaría Ejecutiva y 6 Comisiones (Jurídico-Legal, Económica, Relaciones, Desarrollo Humano, SUMI y de Relacionamento Social). “Se reconoce como miembro de la Asociación a todos los municipios del país que expresen su voluntad de pertenecer a esta institución”.

La Asamblea, que es la máxima autoridad de la Asociación, está constituida por las municipalidades asociadas, representadas por el presidente del Concejo Municipal, el alcalde y dos concejales (uno

por mayoría y otro por minoría). Las reuniones ordinarias son anuales y las extraordinarias cuando fueren convocadas. Esta instancia es la única que tiene una vida orgánica regular marcada principalmente por las reuniones extraordinarias que se convocan para tratar temas emergentes.

El Comité Ejecutivo está compuesto por siete miembros elegidos por la Asamblea General Ordinaria, compuesto actualmente por un presidente, cuatro vicepresidentes y dos vocales.

Entre los fines de la AMB se agrupan en tres grandes áreas: a) Gremiales, o de representación y abogacía de los intereses municipales ante el gobierno central y otras instancias, b) De fortalecimiento municipal y asistencia técnica a sus asociados y, c) De autosostenibilidad.

Este mecanismo de representación municipal, a pesar de continuar en vigencia, adolece de falencias relacionadas con los bajos niveles de representatividad y legitimidad en cuanto a su composición y funcionamiento, al estar compuesta casi exclusivamente por municipios de ciudades capitales de departamento más el GAM de El Alto, excluyendo a la gran mayoría de los municipios pequeños y de predominancia rural, además de presentar vacíos en su estructura al no contar con una instancia de articulación intermedia (asociaciones departamentales) con los gobiernos locales, lo que no permitió su adecuada operativización provocando su debilitamiento.

2. La Federación Nacional de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)

La mayor parte de los datos consignados en este apartado provienen del documento Memoria del II Congreso Nacional de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), realizado en la ciudad de La Paz entre el 21 y el 23 de febrero de 2001.

En una segunda fase, el proceso asociacionista encuentra un nuevo referente nacional, a través de la constitución de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia), en el marco del 1º Congreso Nacional de Municipalidades en septiembre de 1999, instancia asociacionista municipal que se constituye en “el ente que congrega y representa a las municipalidades del país, y forman parte de su estructura las nueve Asociaciones Departamentales Municipales y la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), sus funciones están relacionadas con las siguientes áreas de intervención: representación política-institucional de los intereses comunes de los municipios, servicios, integración y fortalecimiento y consolidación del nuevo sistema asociacionista municipal boliviano”.

La creación de esta instancia asociacionista municipal obedece a la necesidad de una representación política efectiva ante los órganos de gobierno central y de integración del sistema asociacionista boliviano con instancias de aglutinación municipal internacionales. Es de destacar que el presidente de la FAM-Bolivia llegó a ocupar el cargo de presidente fundador del IULA/FLACMA (Unión Internacional de Autoridades Locales - Capítulo Latinoamericano).

Conforme Estatutos, la FAM-Bolivia asume sus roles en los siguientes campos:

- Representación y defensa, de los intereses municipales ante órganos estatales e instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- Fortalecimiento institucional, impulsando la profundización del proceso de descentralización participativa municipal e impulsando y dirigiendo el movimiento asociacionista en el país.
- Integración, promoviendo la integración regional y nacional a través del sistema asociacionista municipal.

Luego de algo más de un año de funcionamiento bajo estas condiciones se convocó al II Congreso Nacional, que se llevó a cabo en febrero del 2001, en la ciudad de La Paz, donde se definieron los lineamientos generales de la organización:

- i) La FAM tiene como visión contribuir desde las bases del Estado boliviano y de los Gobiernos Municipales autónomos, al logro de los objetivos de la participación popular, la descentralización y el Diálogo Nacional. En esta perspectiva, contribuirá a la profundización de la democracia e institucionalización del encuentro entre democracia representativa y democracia participativa; aportará a la construcción del desarrollo humano sostenible con equidad y al combate a la pobreza mediante el incremento de la calidad de la gestión municipal.
- ii) Su misión es ejercitar la representación institucional municipal, articulación regional, negociación política y agencia de servicios para crear condiciones favorables al óptimo desempeño de los

Gobiernos Municipales en la búsqueda de que sirvan en forma eficiente a las necesidades de sus ciudadanos y logren un desarrollo local equitativo y sostenible.

- iii) Los "fines" y objetivos institucionales planteados en sus documentos fundacionales, se resumen, igual que en el caso de la AMB, en cuatro áreas: a) Gremiales, o de representación y abogacía de los intereses municipales ante el gobierno central y otras instancias, b) De fortalecimiento municipal y asistencia técnica a sus asociados y, c) De auto sostenibilidad, añadiéndose de manera explícita una cuarta, d) El fortalecimiento del sistema asociacionista municipal en Bolivia.
- iv) La meta final de la red asociativa es, en última instancia, asegurarse que los gobiernos locales sirvan en forma eficaz a las necesidades de sus ciudadanos y que orienten su gestión a la obtención de un desarrollo local equitativo y sostenible.
- v) Es necesario hacer notar que las Asociaciones Departamentales tienen proclamados similares objetivos a los de la FAM, sin embargo, la diferencia debiera estar no en los objetivos institucionales, sino en la forma de realizarlos y en cómo se distribuyen consecuentemente las funciones y tareas entre la FAM y sus asociadas. En este marco, la FAM debe renunciar a operar directamente.

Se debe precisar, de acuerdo a su constitución, que la FAM en realidad no representa a las municipalidades de Bolivia de manera directa sino mediante las Asociaciones Departamentales de Municipalidades, las cuáles son sus únicas asociadas y miembros,

constituyéndose en una instancia de tercer nivel. En términos estrictamente jurídicos, la FAM no defiende los intereses municipales, sólo representa los intereses de las Asociaciones Departamentales.

Existe cierta confusión en la definición del status legal de mancomunidades y asociaciones, que normativamente es el mismo, sin embargo, las tareas, la misión y las estrategias de actuación se deben diferenciar claramente.

Las mancomunidades municipales –que en su carácter legal de distritos administrativos con responsabilidades mancomunadas bajo convenio específico– no cuentan con respaldo legal para ejercer la representación de las municipalidades en temas ajenos al objeto que da origen a la mancomunidad, respaldo que de acuerdo a ley debe ser específico. Es necesario considerar que cuando sus actuaciones traspasan los límites y objetos establecidos en la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades son jurídicamente vulnerables.

d) Las instancias asociacionistas municipales como mecanismos de RIG en el marco de la gestión pública descentralizada

En este acápite se intenta desarrollar una descripción general acerca del papel que juegan las instancias asociacionistas municipales en el desarrollo de las RIG en Bolivia, para este efecto, comenzaremos tomando en cuenta tres aspectos importantes que han sufrido un cambio sustancial a partir de la aplicación de las políticas de descentralización en Bolivia, para luego pasar a describir la participación de las manifestaciones asociativas municipales como agentes de RIG a través de un análisis de caso en la perspectiva de las *community policies* y los subsistemas de políticas.

Para el análisis específico del funcionamiento efectivo de las redes intergubernamentales y las comunidades de políticas a desarrollarse más adelante, se recurrirá al planteamiento analítico esbozado por Wrigth (1998), ya referido en acápite previos de este mismo trabajo.

Por el momento, en el estudio de los aspectos generales del análisis de las RIG intermunicipales a desarrollarse en este apartado, se toman en cuenta cuatro factores básicos que nos permitirán una adecuada aproximación a los aspectos institucionales formales gravitaron en la estructuración y funcionamiento de todo tipo de fenómeno asociativo municipal en el país:

1. Falta de claridad en la asignación de roles y estructuración de las instancias del asociacionismo municipal

Más que en la estructuración del sistema asociativo, este fenómeno se presenta en la asignación de roles a las diferentes entidades que

lo conforman, tanto en los vínculos emergentes de los procesos de interacción entre ellas como de los que surgen a partir de su relación con las diferentes instancias gubernamentales en sus diferentes niveles.

Así, en algunos momentos se han llegado a identificar conflictos y sobreposiciones entre las mancomunidades y las asociaciones departamentales, principalmente en la duplicidad de esfuerzos con relación a determinadas actividades, lo que se acentúa en la medida que la escasez de recursos provoca procesos competitivos negativos con tendencia hacia la conflictividad desintegrativa en algunos casos, esto es que unas pugnan con otras los escasos recursos disponibles como una estrategia de sobrevivencia que niega toda posibilidad al adversario.

Tomemos como ejemplo el caso de las iniciativas de capacitación a los actores locales, tema en el que se presentan tres elementos esenciales para el análisis:

- La competencia por los recursos y posicionamiento institucional

Este conflicto se presentó con relativa intensidad en los inicios de la proceso y persiste hasta el día de hoy, aunque en menor grado.

Durante este periodo se presentaron pugnas por hacerse cargo de una cantidad limitada de recursos, provenientes en su mayoría de la cooperación internacional, con destino a actividades de capacitación y/o transferencia de tecnologías a los actores locales en el marco de la implementación de la

descentralización municipalista. El acceso a estos recursos significa la oportunidad de lograr, aunque sea a través de la ejecución de proyectos específicos, del cuerpo organizacional (equipamiento y personal técnico) necesario para lograr la suficiente presencia institucional, tan necesaria en las fases iniciales de construcción organizacional.

Esta conflictividad se presenta, como se tiene dicho, con mayor intensidad entre las mancomunidades y las asociaciones departamentales, en tanto que las primeras reivindican su calidad de ejecutoras de proyectos por su cercanía a sus municipios y las segundas reclaman para sí una visión de conjunto que las haría más idóneas para la ejecución de determinado tipo de proyectos. Hasta el momento, la problemática persiste y exige del fortalecimiento de estos espacios de encuentro intermunicipal materializados en las mancomunidades municipales y las asociaciones departamentales de municipios y de una definición normativa más exacta que permita a los actores asociativos operar en el marco de un menú competencial más claro.

En este sentido, las asociaciones más visionarias, han resuelto conformar su directorio de manera directa con los presidentes u otros representantes de las mancomunidades de su propio departamento, otorgando a estas la calidad de agentes operativos y las asociaciones un rol más gremial o de representación de los intereses municipales ante las instancias de gobierno departamental¹¹⁴. Esto ha contribuido muy

¹¹⁴ Este aspecto es importante en la medida que se prevé la profundización del proceso de descentralización en Bolivia hacia los niveles intermedios de administración.

eficientemente a superar los puntos de fricción entre ambas instancias.

- La sobrecarga de oferta en capacitación a los actores municipales. A raíz de esa falta de coordinación y sobreposición de competencia entre las asociaciones y mancomunidades, se ha producido una sobrecarga de oferta de asistencia técnica y capacitación sobre los mismos municipios, a cuya consecuencia, el mismo sistema asociacionista ha perdido eficacia y legitimidad frente a sus miembros de base, esto es, los municipios.

Al no existir coordinación entre las mancomunidades y asociaciones departamentales se produce una doble oferta de servicios, ofertándose, por ejemplo, cursos y talleres en las mismas temáticas y las mismas fechas, saturando a los actores municipales con “más de lo mismo” y dispersando esfuerzos con escasos resultados.

2. La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada

La normativa existente con relación al asociacionismo municipal en Bolivia se ha venido desarrollando de forma asimétrica, con un mayor grado de avance en lo referente al tema de mancomunidades, dejando pendientes varios aspectos con relación a los otros tipos de entidades asociativas municipales.

Su cimentación legal descansa en los preceptos generales insertos en la constitución y en la Ley de Municipalidades, normas en las que se otorga a las municipalidades la capacidad general de asociarse: “Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse

entre sí y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5ª del artículo 59º de esta Constitución” (Art. 202, CPE). El marco legal para la Federación Nacional y las Asociaciones Departamentales de Municipios es, como se tiene dicho, muy general, rigiéndose en la mayor parte de los casos por normas de carácter privado, lo que en determinados aspectos reporta ventajas relacionadas esencialmente con la adaptabilidad y un cierto grado de libertad de actuación en un marco con escasas restricciones legales, pero en otras representa también serias desventajas básicamente en lo que al acceso a recursos públicos se refiere y esencialmente en las potestades decisorias efectivas en el marco de las RIG y el diseño y ejecución de las políticas públicas, constituyéndose en una gran parte de los casos en meros órganos de consulta.

El caso de las mancomunidades es distinto, en tanto existe una normativa específica que define su estructura y naturaleza organizacional, contándose con un capítulo completo dedicado a ellas en la Ley de Municipalidades y un Decreto Supremo que lo reglamenta. Por otra parte, es necesario mencionar la existencia de un proyecto de ley que ha sido consensuado con los actores municipales y que actualmente se encuentra en periodo de estudio en las instancias parlamentarias. Este cuerpo legal no hace más que elevar a rango de ley un conjunto de legislación administrativa dispersa (decretos supremos y reglamentarios) relacionada con el tema. Ello otorgará claridad y seguridad jurídica a los actores municipales que opten por la mancomunidad como instrumento de gestión más allá de lo estrictamente local.

En definitiva, la norma por entonces vigente definía a las mancomunidades como entidades asociativas de desarrollo intermunicipal a través de la ejecución de planes, programas y proyectos comunes, otorgándosele calidad de entidades territoriales con status legal de privadas, pero de servicio público. Aspectos que, con la nueva normativa en ciernes, representarán cambios ostensibles en sentido que las mancomunidades llegarían a constituirse en verdaderos agentes de inversión pública, asumiendo plenamente la calidad de personas jurídicas de “derecho público”, manejando recursos fiscales de forma directa y adquiriendo. Por consiguiente, tanto las responsabilidades emergente de su uso como las capacidades reales de decisión en la ejecución de políticas. Asumirían, en definitiva, el carácter de semipúblicas, es decir, un nivel cuasi gubernativo en el marco de las RIG.

3. La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones

En el acápite anterior se han tocado ya los aspectos fundamentales en relación a las capacidades de decisión de los entes de cooperación intermunicipal, definiéndose a la Federación Nacional y las Asociaciones Departamentales como instancias de abogacía y representación de los intereses de sus asociados, asumiendo un rol de representación cuasi gremial y de apoyo a la gestión de los diferentes niveles de gobierno, aunque es prudente aclarar que, en determinados casos, éstas últimas se han constituido en ejecutores directos de programas y proyectos de alcance municipal.

Las mancomunidades adquieren, por su parte, un rol más activo en la gestión de planes, programas y proyectos concretos, sea por

encargo de los niveles municipales propiamente dichos, por gestión propia con financiamiento de la cooperación internacional, o, finalmente, como ejecutor o facilitador de las iniciativas provenientes de los diferentes niveles de gobierno.

En el gráfico N° 24 se puede apreciar la correlación territorial subsistente entre los distintos niveles de gobierno y las instancias asociacionistas municipales en sus diferentes ámbitos territoriales, de esta forma, al menos en el sentido deseado, la federación nacional tendría una interrelación natural y directa con los organismos internacionales y el gobierno nacional con sus diferentes ministerios y agencias, las asociaciones departamentales de municipios con las administraciones intermedias (prefecturas) y, finalmente, las mancomunidades, camino a constituirse, con las especiales características mencionadas, en un híbrido incrustado entre el nivel prefectural y el municipal.

Este esquema es muy básico y no resume las diferentes formas de actuación e interrelación entre los nodos de esta compleja red de RIG, pues se han identificado casos en los que las asociaciones departamentales han gestionado y ejecutado proyectos municipales, negociando directamente con las entidades internacionales de cooperación y el gobierno nacional sin ninguna intervención mancomunitaria (provocando los roces a los que se hizo mención) y, lo propio, las mancomunidades han gestionado y participado en proyectos negociados en las instancias nacionales y prefecturales sin intervención de las asociaciones departamentales.

Esto demuestra que hasta el momento, los roles de los diferentes niveles asociativos no presentan los suficientes niveles de claridad

provocando una cierta conflictividad principalmente entre las mancomunidades y las asociaciones departamentales, pero es en este punto donde cabe la siguiente pregunta: ¿es necesario delimitar el accionar asociacionista mediante un menú competencial cerrado? o será una mejor alternativa el fortalecer los espacios de encuentro formales y no formales entre representantes de ambos niveles, sea a través de ajustes en la conformación de sus directorios o a través de la institucionalización de reuniones y asambleas que permitan un intercambio permanente de información sin establecer limitaciones propias de las regulaciones escritas.

Este y muchos otros aspectos aún están en proceso de dilucidarse, lo que resulta perfectamente explicable si tomamos en cuenta que el proceso asociacionista es relativamente nuevo en el contexto público nacional.

4. Las entidades asociativas municipales como facilitadoras de las RIG

Es necesario aclarar que las mancomunidades son una manifestación institucionalizada de RIG intermunicipales y que a su vez facilitan las mismas en tanto proporcionan un espacio permanente de intercambio y co-decisión entre los municipios que la componen y entre estos y los demás actores gubernamentales y no gubernamentales, en esta perspectiva, presentamos muy brevemente dos interesantes ejemplos de cooperación intermunicipal en los que la figura de la mancomunidad asume un importante protagonismo:

- La Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro y el desayuno escolar mancomunado (Boletín de la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro, 2003). Se trata de una figura asociativa municipal territorial y multifinalitaria, compuesta por los ocho municipios predominantemente rurales de la micro región centro del departamento de Chuquisaca.

Esta entidad, buscando promover una alianza entre las Organizaciones Económicas Campesinas (alrededor de 45 en la mancomunidad) y los gobiernos municipales de la mancomunidad, con dos objetivos primordiales: a) mejorar con productos locales la dieta de los niños en edad escolar existentes en la región y b) promover las actividades económicas ofreciendo un mercado seguro a una buena parte de la producción zonal.

De esta manera, la mancomunidad ha facilitado el proceso de acuerdo y concertación entre las autoridades municipales de los ocho gobiernos locales, por una parte, y ha logrado establecer al mismo tiempo una relación de negocios entre éstos y los proveedores locales de insumos para el desayuno escolar, resultados que se han logrado con un costo de movilización reducido.

Actualmente se pretende involucrar a la Prefectura en el proyecto, tratando de concretar apoyo técnico para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones económicas campesinas en todo el departamento, particularmente en la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro.

De esta forma, se está estructurando una red de RIG en la perspectiva de una *community policy* entre los ocho gobiernos municipales, la propia mancomunidad y la administración prefectural, yendo incluso al lograr el involucramiento directo de actores económicos extra gubernamentales.

Sobre esta importante experiencia se profundizará en acápites posteriores.

- La Mancomunidad Interdepartamental del Chaco Boliviano. Lo novedoso de esta manifestación intermunicipal radica en que está a su vez compuesta por las tres mancomunidades territoriales de la región del Chaco, involucrando a los municipios de tres distintos departamentos, es decir, se trata en realidad de una asociación regional o 'mancomunidad de mancomunidades' como informalmente se la denomina, constituida en la perspectiva de unificar la gestión de los municipios de la región natural denominada chaco, con identidad cultural y características ecológicas similares.

Su importancia radica en dos tópicos fundamentales: a) Demuestra la capacidad de decisión autónoma de los municipios organizados bajo la forma mancomunidad, b) Desafía el ordenamiento político administrativo legalmente definido, planteando por distinta vía el viejo deseo regional de constituirse en un nuevo departamento.

Su relevancia se ve reforzada por el poder económico regional que proviene de las reservas hidrocarburíferas existentes en su territorio, lo que les ha llevado a reforzar una posición regional

previamente existente, cuya existencia se resume en los siguientes términos:

“Los hidrocarburos son de Bolivia. Pero por haber contribuido por más de 80 años al desarrollo del país y las capitales departamentales; porque la historia de nuestros pueblos se encuentra ligada a este recurso; porque más del 90% de los hidrocarburos se encuentran en nuestro territorio, nos constituimos en los dueños originarios-legítimos de los hidrocarburos, por ello decimos:

- Nos constituimos en los guardianes de este recurso.
- Que las riquezas que genera este recurso, el 50% de las regalías debe favorecer al Estado Nacional y el 50% a favor de la empresa que se asocie libremente a YPFB.
- Que siendo nuestro territorio chaqueño estratégicamente ubicado, en relación al Cono Sur sudamericano: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, debemos convertirnos en el centro energético sudamericano....” (Pronunciamiento de la Región del Chaco Boliviano, 2005: s/p).

Sobre esta base, los municipios, instituciones y organizaciones sociales de la región, iniciaron un movimiento de reivindicación territorial encabezado por la mancomunidad gestando un planteamiento a ser propuesto en la Asamblea Constitucional, apuntando a la creación de un nuevo departamento que si bien

al final no tuvo eco en las instancias nacionales, probó la potencialidad de esta figura asociativa en la representación de los intereses territoriales y en la agregación de las demandas sectoriales al interior de una determinada circunscripción.

- El asociacionismo municipal en la gestión de las políticas del Gobierno Nacional y sus dependencias desconcentradas

La contribución de las entidades del asociacionismo municipal boliviano a las RIG ha emergido de las funciones de representación política que se les ha encargado y que en realidad respondió precisamente a la necesidad de horizontalizar en la medida de lo posible las relaciones entre un nivel central tradicionalmente fuerte y una multiplicidad de gobiernos locales que en su dispersión entraban con notables desventajas en un sistema de RIG bilateralizado.

Frente a esta situación surgió el movimiento asociativo municipal boliviano con dos roles centrales, el primero técnico, a partir del cual se buscaba dotar a los gobiernos locales de una entidad de apoyo y asistencia técnica, mientras que el segundo adquirió un matiz político, pues se concentraba en la representación de los intereses municipales tanto frente a las instancias gubernativas centrales e intermedias como en las relaciones con la cooperación internacional, más con una visión corporativa/gremial que en la perspectiva de proyectar lo municipal hacia un proyecto global de re-estructuración territorial del poder. Esta entidad adquirió por entonces un sitio protagónico en el apoyo al proceso de implementación y consolidación del modelo de descentralización municipal.

El apoyo más importante del asociacionismo para el fomento e implementación de políticas públicas articuladas desde lo nacional proviene de las mancomunidades, especialmente en los siguientes casos (Lea Plaza, 2004):

- Fomento a la implementación de políticas sectoriales: Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), agua potable, inversión pública en programas de emergencia, etc.
- Mancomunidad obligatoria de municipios de escasa población para una mejor gestión presupuestaria y de inversión.
- Fomento a la conformación de mancomunidades para orientar y articular inversiones públicas.
- Apoyo para implementar planes y programas de importancia estratégica nacional (Desarrollo Económico).
- Mancomunidades constituidas con fines medioambientales (manejo de cuencas, etc.).
- Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP).
- Mancomunidades Fronterizas, con fines de seguridad ciudadana, etc.).

Todos relacionados con importantes políticas públicas nacionales cuyo diseño y ejecución se ha visto notablemente influenciados por la intervención de las instancias asociativas del movimiento municipal boliviano.

En estos casos, se ha optado por promover la constitución de mancomunidades de arriba para abajo, es decir, mediante el diseño de estrategias nacionales que guíen el proceso de conformación y funcionamiento de mancomunidades de acuerdo a las necesidades de la gestión del gobierno nacional y sus instancias desconcentradas.

Se trata de construcciones intermunicipales obligadas o condicionadas, normativamente reconocidas como mancomunidades por necesidad y utilidad pública.

Este tipo de mancomunidades adquieren el carácter de instancias subsidiarias de apoyo, es decir, simples ejecutoras o coadyuvantes en la ejecución de decisiones tomadas en los niveles gubernamentales centrales e intermedios.

Es prudente tomar en cuenta, sin embargo, que estas figuras intermunicipales tendieron por entonces a adquirir de manera gradual un mayor grado de poder económico y capacidad de decisión, perdiendo su carácter simplemente operativo y de apoyo en el que las estrategias del gobierno nacional las pretende enmarcar, para constituirse en entes de un nivel cuasi gubernativo.

Por otra parte, siguiendo la misma línea, Montecinos (2004: 252-255) resume los aportes específicamente de las AdM y al FAM-Bolivia en su rol de representación de los intereses municipales ante los otros

niveles de gobierno/administración en el país (prefecturas y gobiernos locales):

- FAM-Bolivia. El autor citado transcribe los que a juicio suyo fueron los mayores logros obtenidos por esta instancia asociativa municipal de nivel nacional, concentrándose mayormente en sus actividades de cabildeo y abogacía en favor del sistema municipal, resumiéndolos en los siguientes términos:

“(…)

- Diálogo Nacional: representó ante el poder Legislativo cuando se desarrollaba la Ley del Diálogo, y específicamente cuando se trataba el tema de los porcentajes destinados a salud y educación y el gobierno central tenía la intención de traspasar a las administraciones municipales la responsabilidad de la gestión administrativa en estos dos sectores. El resultado concreto fue que logró frenar esta iniciativa. Asimismo fue un equilibrio con relación a la participación de la AMB¹¹⁵, que representa los intereses de las municipalidades de capital y básicamente del eje troncal, mientras que la FAM representa los intereses de los municipios considerados intermedios y pequeños. No existe información de seguimiento y evaluación que permita medir con mayor precisión el verdadero alcance de esta representación.
- Reformas a la CPE: La FAM organizó tres talleres regionales con el propósito de identificar y elaborar propuestas que fortalezcan el proceso de descentralización y participación popular. En esta

¹¹⁵ Asociación de Municipios de Bolivia – AMB. El 17 de mayo de 1996, se ratifica la fundación de la asociación, que aglutina a las municipalidades de capital, básicamente.

primera fase se tuvo como resultado 38 propuestas de modificación a la Constitución Política del Estado. En una segunda fase no logró insertar ninguna de estas propuestas en la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución Política del Estado¹¹⁶.

Representación ante el Directorio Único de Fondos: Desde un inicio, esta instancia no funcionó de acuerdo a la Ley del Diálogo; la FAM gestionó la inclusión de representantes municipales en el directorio y en los comités departamentales de aprobación de proyectos, CDAP, logrando en el año 2003 la participación de representantes ante estas instancias¹¹⁷.

- SABS-Municipal: se conforman equipos técnicos de la FAM y de la Unidad de Normas del Ministerio de Hacienda, logrando proponer al Ejecutivo el decreto que reglamenta el sistema de adquisiciones de bienes y servicios para municipalidades¹¹⁸, promoviendo el reconocimiento de las diferencias sustanciales que sobre este tema subsisten entre municipalidades grandes, intermedias y pequeñas.
- Ley de Seguro Universal Materno Infantil (SUMI): la intervención de la FAM en este tema se dio en dos escenarios, uno directamente con el Ministerio de Salud, donde se

¹¹⁶ Las propuestas fueron presentadas por el presidente de la FAM, Dr. Mario Cossio, a las presidencias de las Cámaras de Senadores y Diputados, en el año 2002. En el año 2004, el presidente de la FAM-Bolivia, Michael Bennet, representó ante el Congreso la propuesta de modificación del voto constructivo de censura, pero en la votación en el Congreso no fue aprobada.

¹¹⁷ Esta representación tuvo voz pero no voto, aunque en el nivel departamental se logró también el reconocimiento del voto.

¹¹⁸ El aporte fue con técnicos municipalistas que colaboraron con mayores conocimientos y experiencia para que el decreto responda a la realidad de municipalidades intermedias y pequeñas.

acompañó en la elaboración del proyecto de ley, y el segundo al momento de la aprobación de la misma Ley en el Senado nacional, donde la intervención fue directa para conseguir la modificación de los porcentajes hasta un 10% destinados al SUMI en el decreto reglamentario¹¹⁹. El Ministerio de Salud y Deportes invitó a la FAM para coadyuvar en la elaboración de los reglamentos para los directorios locales de salud, DILOS¹²⁰, y por consiguiente, la mejora de la gestión municipal en el tema de salud.

- (...) Por invitación del Viceministerio de Justicia, la FAM propuso que los reglamentos para procedimientos administrativos sean diferenciados de acuerdo a las características de municipios tipo. El proyecto de decreto supremo recoge esta propuesta pero nunca fue aprobado por el Poder Ejecutivo.
- Plan de readecuación financiera: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, elaboró el decreto supremo que modificaba las condiciones para el plan de readecuación financiera. La FAM participó en la revisión de este documento que fue aprobado y se mantuvo en su momento vigente.

¹¹⁹ Ley 2426 del Seguro Materno Infantil de fecha 21 de noviembre de 2002, Decretos Supremos 26873, 26874 y 26 975 de fecha 21 de diciembre de 2003. Los porcentajes quedaron de la siguiente manera: de los recursos de coparticipación tributaria el 10%; de los recursos HIPC gradualmente 7% en 2003, 8% en 2004 hasta llegar a un máximo del 10% para el Fondo Solidario nacional.

¹²⁰ La Resolución Ministerial N° 446 de 7 de agosto de 2003 permite una mejor articulación de la estructura: el alcalde, el representante social y el representante del SEDES (Servicio Departamental de Salud).

- Proyecto de Ley del Deporte¹²¹: estableció la utilización del 3% de la coparticipación tributaria para apoyar las políticas destinadas al deporte; la FAM representó para que este porcentaje fuese primero concertado con los gobiernos municipales antes de su aprobación por el Poder Legislativo, para de esta manera sentar precedente de respeto a la autonomía municipal, por ser una competencia de los gobiernos municipales.
- Alumbrado público: La FAM representó ante los poderes Ejecutivo y Legislativo para la derogación del título II de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, referido al alumbrado público, porque al ser una competencia municipal debe ser tomada en cuenta la posición de los Gobiernos Municipales, de lo contrario, es atentatorio a su autonomía. Estas gestiones tuvieron como resultado la derogatoria sugerida.
- Inhabilitación de cuentas municipales: la FAM representó ante el Ministerio de Hacienda y la Comisión de Descentralización de la Cámara de Diputados el tema de las cuentas inhabilitadas, logrando proponer de manera conjunta el proyecto de la Ley de Firmas, que permite la inhabilitación de las cuentas fiscales de aquellas municipalidades que no presentaron sus estados financieros de las gestiones 1997, 1998 y 1999¹²².

¹²¹ La Ley del Deporte hablada de recursos para incentivar los deportes, con fuente de coparticipación tributaria, cuya administración corresponde al nivel municipal.

¹²² Esta conquista no se le puede atribuir solo a la FAM. Intervinieron varias instituciones, como los gobiernos municipales del eje troncal; La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

- Proyecto de Ley de Mancomunidades: Por invitación de la Comisión de Descentralización Administrativa y Participación Popular de la Cámara de Diputados, la FAM participó en el proceso de elaboración de la propuesta de Ley de Mancomunidades y acompañó en la consulta nacional a las autoridades municipales¹²³. A raíz de esto, la Federación ha planteado al legislativo una legislación regule el sistema asociativo municipal boliviano¹²⁴.
- Diálogo productivo 2003: la FAM gestionó desde abril de 2003 la ejecución del diálogo nacional como manda la Ley, pero por las circunstancias de inestabilidad económica y política de la anterior gestión, no se llegó a acuerdos factibles.
(...)”

Téngase en cuenta que la redacción de la cita corresponde al momento temporal en la que fue escrita, debiendo considerarse que las referencias a lo actual o vigente en su texto deben ser relativizadas y entendidas al momento de la publicación el año 2004.

- Asociaciones departamentales municipales. El mismo autor destaca los aportes intergubernamentales de las AdM de la siguiente forma (pp. 255-256).

“(...)”

- Proyectos ante el FPS: demandan las municipales a la asociación la representación ante las departamentales del FPS la agilización

¹²³ El proyecto nunca se aprobó en el Legislativo.

¹²⁴ El legislativo aceptó debatir el tema, pero nunca se llegó a elaborar la propuesta.

en la aprobación de proyectos o el desembolso de recursos. La efectividad de la representación se ha dado con la participación de un miembro de la asociación en el Comité Departamental de Aprobación de Proyectos, CDAP. Donde no hay respuestas a la representación es en los casos de falta de financiamiento de los proyectos ya aprobados.

- Representación ante la prefectura: en los temas de salud, como la asignación de ítems, lo cual ha sido una constante al no ser atendidas sus demandas por el SEDES, acuden a la asociación. No existen respuestas pese a la intervención del ente asociativo. Lo propio sucede ante los SEDUCA.
- Ante los servicios de fortalecimiento municipal y comunitario, la representación municipal es específica. Se han dado casos, como en Santa Cruz y Oruro, donde estos servicios extraviaron los programas operativos anuales, aunque se logró la atención y aparición de la documentación en algunos casos.
- Existen varios otros temas que son representados a la solicitud de los gobiernos municipales; por ejemplo: ante las AFP, el Ministerio de Salud para el tema de las deudas por el seguro gratuito de vejez, básicamente se busca mejores condiciones para cumplir con el pago de sus deudas. Estas representaciones no tienen seguimiento y no se tienen resultados concretos porque la estructura de las asociaciones está más orientada a prestar servicios”.

5. *Los mecanismos e instrumentos más utilizados por las entidades asociativas municipales como facilitadoras de las RIG*

En lo referente específicamente a la FAM-Bolivia, como la más importante manifestación asociativa municipal del nivel nacional, Quintero (2006: 185)¹²⁵ identifica el procedimiento y las herramientas utilizadas para el ejercicio de la representación municipal ante las instancias del nivel central del Estado: “En la última semana (abril/2004) había recibido 6 visitas de autoridades y funcionarios municipales para tratar cuestiones técnicas, políticas y administrativas. En el último trimestre (enero-marzo/2004) sus autoridades habían concretado 50 reuniones con altas autoridades del Estado (Presidente de la República, 10; ministros, 20; congresistas, 20) para tratar temas del municipalismo. En el mismo período, sus directivos realizaron 11 visitas a sus miembros. Adicionalmente, los Ministerios de Participación Popular, Salud y Educación, así como el Congreso le hicieron consultas sobre el diálogo nacional, el voto constructivo de censura, el Consejo Nacional de Educación y temas de salud. En el mismo período, la FAM-B realizó varias consultas entre sus miembros con relación a la Ley de Deportes, la Ley de Compra Nacional, reformas al estatuto y el Plan Trienal. Asimismo, desarrolló acciones políticas en torno al Diálogo Nacional, específicamente en los temas productivos, sobre la reactivación económica, y sobre la participación de la sociedad civil. Debe señalarse que en el mes de marzo terminó el trabajo de campo correspondiente a la planificación participativa con los municipios y asociaciones departamentales para elaborar el Plan

¹²⁵ El citado autor ejecutó uno de los muy escasos trabajos empíricos sobre el asociativismo municipal latinoamericano, al cual recurrimos a efectos de lograr un acercamiento a los mecanismos generalmente utilizados por la FAM-Bolivia y la AMB para viabilizar el diálogo intergubernamental entre el gobierno central y las municipalidades en el país.

Trienal 2004-2007, proceso en el que participaron 150 municipios de manera directa”.

Como se puede apreciar, los instrumentos para la interlocución en representación municipal no son institucionalizados ni regulares, son más bien versátiles y responden a las necesidades puntuales de coordinación/cooperación, más en la línea de los denominados mecanismos informales entre autoridades y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno y los directivos y técnicos de la FAM. Esto tiene ciertas ventajas, relacionadas esencialmente a la elasticidad, la capacidad de adaptación a las peculiaridades de las temáticas abordadas y la mayor facilidad para la concreción de los encuentros y comunicaciones, pero presenta también grandes desventajas centradas esencialmente en la falta de regularidad de los encuentros y comunicaciones, imprevisibilidad, voluntarismo de las partes y falta de solidez en las decisiones asumidas, producto precisamente de su falta de organicidad. En los últimos diálogos nacionales se produjeron ciertos avances en la participación regular del sistema asociacionista municipal en su planificación y desarrollo, como miembro de pleno derecho de los comités de organización, empero, estos procesos no dejaban de ser esporádicos.

Por otra parte, existió reticencia en el nivel central para la creación normativa de instancias, comités o comisiones, tanto sectoriales como generales, quizás debido al carácter centralista del Estado, con una descentralización limitada hacia los niveles municipales y una línea de desconcentración hacia las prefecturas, marcando una tradición de vertebración territorial de la administración estatal basada en mecanismos jerárquicos antes que mediante procesos de coordinación y cooperación que son propios de las RIG.

Más allá de ello, de acuerdo a los datos ya transcritos en párrafos anteriores, se identifican notables resultados de la intervención de la FAM en el diseño y ejecución de políticas relacionadas al trabajo de los municipios y sus gobiernos, ello debido en gran parte al grado de legitimidad que sustenta su carácter representativo en la percepción de las autoridades municipales, línea en la que el precitado Quintero (2006: 185) indica que: “La forma de nombramiento de sus directivos se percibe como legítima y democrática. Dos funcionarios internacionales consultados le reconocen una capacidad de representación de las municipalidades frente al gobierno en temas legislativos, de autonomía y financieros, dada la ‘participación masiva de municipios en los congresos’. Su ‘sola presencia garantiza interlocución’, se señala (Instrumentos 12a y 12b: 1, 2, FAM-B). Para uno de ellos, la política institucional de la asociación sí respondería a las directrices de los municipios, ‘sobre todo en esta administración’ (abril/2004); en cambio para otro seguiría tanto las directrices de los municipios, como las de los partidos políticos (Instrumentos 12a y 12b: 7, FAM-B)”.

Incluso en la actualizada, pese a las notables reformas constitucionales efectuadas, el sistema asociativo municipal boliviano goza de muy buena salud y es un eficiente promotor de las RIG.

e) *Community policies* y RIG intermunicipales: El “Desayuno escolar” en la MMCHC¹²⁶

Las *community policies* o “comunidades de políticas” son grupos relativamente reducidos de participantes en el proceso de producción de estas que surgen para tratar algún tipo concreto de problemas. Los subsistemas de políticas incluyen, por su parte, a representantes de grupos de interés, así como a actores administrativos y legislativos relevantes que desempeñan papeles clave en el desarrollo de las mismas (Agranoff, 1991).

Siguiendo a este mismo autor, en el desarrollo de este subtítulo se toman en cuenta aspectos relacionados con la identificación del quien, el donde, el cuándo, el cómo y el que de las RIG, esta vez aplicadas al estudio de un caso en particular, esto es, la gestión intergubernamental del ya antes mencionado “desayuno escolar”, como un intento de establecer una suerte de comunidad de políticas a iniciativa de la Mancomunidad de municipios de Chuquisaca Centro¹²⁷.

Esta manifestación mancomunitaria municipal se encuentra situada en el sector centro del Departamento de Chuquisaca. Limita al noroeste con la provincia Zudáñez, al norte con los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, al sur con la provincia Nor Cinti, al sureste con la provincia Hernando Siles, al este con la provincia Luis Calvo, al suroeste con la provincia Nor Cinti y, finalmente, al oeste con el Departamento de Potosí. La Mancomunidad Chuquisaca Centro tiene una extensión de 8,947.14 Km² y está compuesta por los siguientes

¹²⁶ Mancomunidad de municipios de Chuquisaca Centro.

¹²⁷ Los datos consignados son de fuente directa en tanto el autor ha participado de manera directa en gran parte de las etapas del proceso del Desayuno Escolar Mancomunado como funcionario del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y de la Asociación de Municipios del Departamento de Chuquisaca.

ocho municipios: Villa Serrano, Tomina, Sopachuy, Alcalá, Padilla, El Villar, Tarvita y Azurduy; los mismos que corresponden a tres provincias del Departamento de Chuquisaca, a saber: Belisario Boeto, Tomina y Azurduy.

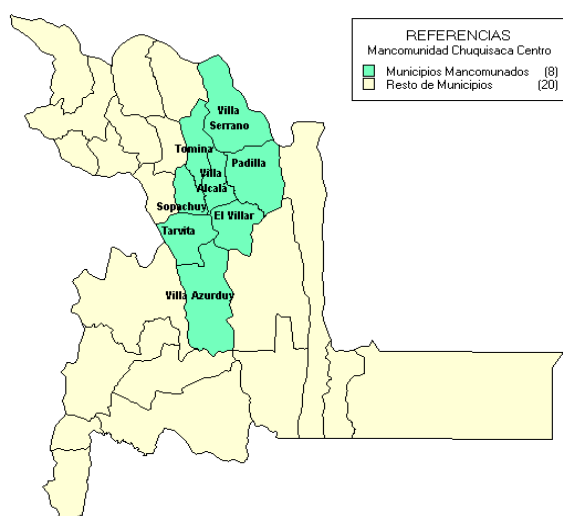
En este contexto, sobre datos provenientes del censo de OECA's llevado adelante por la propia mancomunidad, se tiene que en la gestión intergubernamental del "desayuno escolar" se identifican a las siguientes instancias y actores:

- 1) La Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro, constituida como un instrumento asociativo municipal, reconocido de conformidad a lo prescrito en el Artículo 202 de la Constitución Política del Estado, la Ley 1551 de Participación Popular y sus decretos reglamentarios, así como por los artículos 155 y siguientes de la Ley de Municipalidades, Ley del Diálogo Nacional y D.S. 26142. Esta iniciativa ha nacido a través de la voluntad de los ocho gobiernos municipales, que han identificado la necesidad de enfrentar problemas y necesidades comunes mediante instrumentos mancomunados efectivos.
- 2) Las organizaciones económicas campesinas (OECA), existentes al interior del territorio de la mancomunidad, tomando como muestra las más representativas y que participan de manera más o menos directa en la gestión del desayuno escolar. Referencialmente, se tiene que existen 41 OECA en la mancomunidad, distribuidas porcentualmente de la siguiente manera: Villa Serrano (29%), Tomina (7%), Sopachuy (15%), Alcalá (7%), Padilla (20%), El Villar (10%), Tarvita (2%) y Azurduy (10%).
- 3) Organizaciones No Gubernamentales – ONG's e Instituciones

Privadas de Desarrollo – IPD’s asentadas total o parcialmente dentro del territorio mancomunitario, principalmente las que tengan un cierto grado de relación ya sea con las OECA’s vinculadas directamente al Programa de Desayuno Escolar o con las actividades Mancomunitarias.

Referencialmente, en la Mancomunidad se encuentran 25 organizaciones, entre ellas ONG, cooperación internacional y agencias gubernamentales descentralizadas y autárquicas.

Gráfico Nº 26
Ubicación geográfica MMCHC



Fuente: Viceministerio de descentralización de Bolivia

Para graficar la intervención de cada nodo de la red de RIG en torno a la gestión del desayuno escolar en los ocho municipios predominantemente rurales de la Mancomunidad Chuquisaca Centro, en el departamento del mismo nombre, es necesario delinear una matriz que refleje las formas y procedimientos de la intervención de

los principales actores de la política y las relaciones que estos mantienen con la mancomunidad en la gestión de la iniciativa:

Cuadro N° 43

Matriz de relaciones interorganizacionales MMCHC

PRINCIPALES INTERLOCUTORES INSTITUCIONALES					DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES RELACIONES	CLASIFICACION DE LA RELACION				
Cód.	Descripción	Tipo				Coordinación	Recibir insumos	Entregar resultados	controlar	Ot
		Sociedad	Mercado	Estado						
E-1	Ministerios (Gov. Nal.)			x	Órganos Rectores de acuerdo al tipo de actividad de que se trate y que en virtud a la descentralización pasan a ser de responsabilidad municipal (salud, educación, presupuesto, etc.). La interrelación con los ministerios se restringe a la regulación o rectoría de actividades inherentes a cada área y a la inversión concurrente indirecta a través de entidades de financiamiento (el desayuno escolar se financia en su mayor parte con recursos de coparticipación y HIPC).		x	x	x	
E-2	Gobiernos Municipales de la Mancomunidad			x	La relación es obvia, en tanto la mancomunidad es un espacio municipal permanente y formalizado generado por los municipios asociados para el intercambio y la co-decisión de acciones conjuntas.	x	x			
E-3	Otras mancomunidades municipales			x	Hasta el momento, en la gestión del programa no se han involucrado otras mancomunidades municipales, sin embargo, a través de la Asociación Departamental de Municipios y la administración prefectural, se está promoviendo la ejecución en otras regiones, en cuyo caso, la relación podrá ser de cooperación y transferencia de tecnología.	x				x
E-4	Administración Departamental			x	Su estructura y composición dificultan su rol de articulador de políticas, esto pese a la existencia del Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario constituido precisamente con esta finalidad.	x	x			
S-1	Sindicatos y Gremios	x			Este tipo de organizaciones son muy fuertes en las áreas rurales del departamento, así, por su estrecha relación con las organizaciones económicas campesinas, son actores que intervienen en alguna medida en las negociaciones que con estas pudieran entablar las mancomunidades o los propios municipios.	x		x		
S-2	Juntas de padres de familia	x			En algunos municipios asumen un rol activo y contribuyen efectivamente, en otros, se restringen a labores de vigilancia y apoyo.	x		x		
M-1	Empresas Grandes y Consorcios (sector productivo)		x		El agro boliviano se caracteriza por la inexistencia de formas de producción de tipo empresarial a gran escala.					
M-2	OECA's (sector productivo)		x		Proveedores de los insumos del desayuno escolar y a la vez beneficiarios colaterales a través de la creación de un mercado seguro para sus productos	x				
M-4	Comercio Informal		x		Su intervención en el programa es importante como potenciales proveedores de insumos no producidos en la zona.	x		x		

Fuente: Elaboración propia (sobre fuentes oficiales de la MMCHC)

Como se anota en el cuadro anterior, las relaciones del Gobierno Central con la Mancomunidad está referida esencialmente a actividades de asistencia técnica pues en la mayor parte de los casos estas instancias han dotado a las mancomunidades de personal técnico a través de los que se vinieron a denominar Grupos Operativos Locales (GOL) dependientes directamente del Ministerio de Descentralización. Por otra parte, considerando que el desayuno escolar se ejecuta por tercerización a través de procesos de licitación pública, se exige que las instancias nacionales otorguen el marco legal suficiente para habilitar a las organizaciones económicas campesinas como proponentes con posibilidades de estos procesos.

La relación mancomunidad municipios es bastante obvia, en tanto representa un escenario de concertación y co-decisión que, por ejemplo, ha permitido generar la iniciativa para la gestión intergubernamental del desayuno escolar, involucrando además a otros actores (públicos y privados) en el desarrollo de actividades concretas en torno a los objetivos propuestos. Sin embargo, es necesario expresar que este grado de sinergia no sucede en todas las mancomunidades, puesto que en aquellas en las que existe un menos grado de cohesión y compromiso por parte de los actores municipales, sea por causas políticas o de otro tipo, este tipo de iniciativas queda relegado y pasa a ser parte de una agenda pendiente cuyas consecuencias es aún muy poco estudiada.

Hasta el momento, en la gestión mancomunada de este programa no se han involucrado otras mancomunidades municipales, sin embargo, existen iniciativas para que a través de intercambios de "best practices" (mejores prácticas) la Asociación Departamental de Municipios y la administración prefectural promuevan su ejecución en

otras regiones, en cuyo caso, la relación podrá ser de cooperación y transferencia de tecnología a través de hermanamientos, intercambios u otro tipo de mecanismo apropiados. En este marco, resulta interesante mencionar que bajo el auspicio del Servicio Holandés de Cooperación Internacional (SNV), se han llevado adelante experiencias piloto de intercambio de alcaldes y técnicos municipales y mancomunitarios para promover la difusión de *best practices* y destacar la importancia del relacionamiento intermunicipal; sin embargo, al provenir de una iniciativa externa y con financiamiento internacional, este mecanismo no presenta ninguna garantía de sostenibilidad.

La intervención concurrente y la participación prefectural son, de acuerdo a una percepción generalizada, en general muy limitadas. Debido a su estructura organizativa, la intervención prefectural en la definición de políticas públicas es escasa, lo que resulta obvio dada su calidad de agencia o delegación del gobierno central en el departamento, más de ejecución y control a las políticas definidas en el centro. Esto explica el 'por qué' en el plano del debate nacional sobre descentralización, el tema de las administraciones intermedias ocupa un lugar central.

En líneas generales, los actores de la sociedad civil ocupan un lugar central en las políticas municipales, se constituyen en los demandantes y promotores del programa en representación de los escolares. En algunos municipios asumen un rol aún más activo y contribuyen efectivamente a la gestión del desayuno escolar, en otros, se restringen a labores de vigilancia y apoyo.

En cuanto a los actores económicos, ante la marcada ausencia de formas de producción empresarial de mediana o gran escala, prevalecen en los municipios de predominancia rural las medianas y pequeñas empresas de tipo agropecuario, adoptando la nomenclatura de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA's), cuya participación en el programa es importante pues son los proveedores de los insumos del desayuno escolar y a la vez beneficiarios directos de la creación de un mercado seguro para sus productos.

De todo esto se desprende que la mancomunidad ha jugado un rol fundamental y eficiente en la coordinación de los actores e inclusive en la propia ejecución de esta iniciativa de ejecución intermunicipal de un programa inserto en una política definida en las instancias del gobierno central, aunque por entonces hubiese sido apresurado emitir conclusiones definitivas sobre el particular, en tanto no se tiene conocimiento de una evaluación sería de resultados e impactos.

Cada actor ha tenido un mayor o menor grado de intervención en lo que en términos de Agranoff podría denominarse como un "subsistema de políticas", donde la mancomunidad ha desarrollado, como se tiene dicho, un papel importante. Es necesario notar, sin embargo, que las demás instancias asociativas municipales (Federación y Asociación Departamental) han brillado por su ausencia, debido, presumiblemente a la falta de coordinación entre estas y la propia mancomunidad.

Con todo, el asociacionismo municipal se presenta como un fenómeno emergente con un gran potencial de catalización de las RIG verticales y horizontales, tanto en la fase de abogacía para el diseño de políticas, programas y proyectos, como en su propia ejecución.

B. CIOH interprefecturales

La naturaleza delegativa de la descentralización a nivel departamental limitó las posibilidades de actuación autónoma de las prefecturas y por ende el desarrollo de mecanismos de intercambio entre ellas; sin embargo, el proceso de elección directa de prefectos impulsó un proceso de profundización de la autonomía a estos niveles, permitiéndoles mayores márgenes de decisión política emergentes de la legitimidad de origen de la que ahora se invisten sus máximas autoridades (prefectos).

Normativamente, el Decreto Supremo 28666 de 5 de abril de 2006, al que ya se hizo mención, establece dos espacios de encuentro entre los prefectos y las autoridades nacionales, que si bien han sido concebidos más como mecanismos verticales de arriba para abajo con los cuales el gobierno central pretende coordinar sus políticas en los niveles subnacionales, significa también un escenario indirecto de encuentro, intercambio, coordinación y cooperación entre los prefectos.

Por otra parte, surgió por entonces el tema de la polémica iniciativa de la creación del Consejo Nacional de Prefectos (CONAPRE) que encontró mucha resistencia por parte del Gobierno Central. Tal situación guarda coherencia con la prohibición a los estados para realizar alianzas y/o coaliciones que es común en las constituciones federales, esto precautelando la generación de espacios territoriales que podrían poner en entredicho la unidad nacional (el art. 145 de la Constitución española impone esta prohibición a las comunidades autónomas, por ejemplo).

Para las autoridades departamentales este consejo nacerá como instancia de coordinación permanente y apoyo a la gestión de los departamentos, así como a la representación de las regionales en tanto instancias de interpretación y atención efectiva a sus demandas, esto considerando que

existe la urgencia de fortalecer este espacio de coordinación, de encuentro entre prefectos para construir un país y apoyar las políticas de desarrollo que hay que alimentarlas desde las regiones (Diario Los Tiempos, 27 de marzo de 2006).

Por su parte, las autoridades gubernamentales tienen una opinión divergente, en tanto consideran que para ellos "...la intención de crear un consejo nacional de prefectos como una instancia de asociación de prefecturas no puede ser admitida, aunque los prefectos se hayan elegido democráticamente, aún son parte del poder ejecutivo, no estamos en un régimen autonómico. Es altamente peligroso que al interior del ejecutivo se generen entidades paralelas de gestión de gobierno, ya es suficiente con que tengamos prefectos electos, pero de ahí a que una región haga alianzas con otra hay distancias ¿Para qué? ¿Para pelearle al Estado?" (Yacsik, entrevista efectuada el año 2006).

Estas tensiones se han profundizado con los conflictos por la forma de votación en la Asamblea Constituyente, cuando los prefectos de la llamada "media luna" (departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) junto al prefecto de Cochabamba, todos parte de partidos de oposición al oficialismo, promovieron las movilizaciones por la modalidad de aprobación de los artículos de la nueva constitución por 2/3, en contra de la posición del partido de gobierno que aboga por la mayoría absoluta.

Para ejemplificar este tensionamiento, observemos el caso de los conflictos sociales en Cochabamba que se produjeron en 2007, donde los movimientos sociales, comandados por las federaciones de campesinos cocaleros del trópico de este departamento, se movilizaron pidiendo la renuncia del prefecto por considerarlo autonomista y contrario al gobierno, tomando la ciudad e incendiando el edificio prefectural, para

luego enfrentarse a grupos de gente del área urbana que se organizaron apoyando a la autoridad electa.

Todos estos datos revelan que el choque de las legitimidades entre los prefectos recientemente electos y las autoridades también electas del gobierno central provocó desfases en la gestión, identificándose la necesidad de clarificar el marco legal y el establecer mecanismos de diálogo entre ambas instancias, en el entendido de que hoy los prefectos y las prefecturas aún son parte de la estructura del poder ejecutivo central y tiene que alinearse a las políticas nacionales, no en la línea de la imposición sino de la concertación de políticas nacionales con las regiones. Algunos autores pretendieron encontrar en el CONAPRE el germen de lo que a futuro podría ser un modelo similar al que se ha establecido en el sistema alemán de corte federal cooperativo, donde existe una Conferencia de Ministros - Presidentes esto es, los Presidentes de los Gobiernos de los Estados, y en las diversas Conferencias Sectoriales de Ministros.

Ello significa que estas instituciones no son órganos federales ni forman parte del *Bundesrat*; sin embargo, hay vínculos estrechos entre el *Bundesrat*, segunda Cámara o Consejo Federal y cada una de estas Conferencias, ya que los altos cargos y autoridades representados en el mismo son también miembros de varias Conferencias. Además, algunas de las Conferencias Sectoriales tienen asimismo sus oficinas de coordinación en la Secretaría del *Bundesrat* (INAP, 2003).

1.1.1.3. Instrumentos funcionales de cooperación: convenios y acuerdos intergubernamentales¹²⁸

Estos mecanismos o técnicas han sido los más frecuentemente seguidos en el Derecho comparado, en particular en los países de estructura federal, lo que no ha impedido su exportación a aquéllos que presentan un modelo regional/autonómico o unitario descentralizado (Congreso de los diputados de España, 2005).

La dinámica del desarrollo económico y social de las diferentes comunidades políticas produce nuevos problemas de interrelación que sólo pueden resolverse de manera conjunta. En México, por ejemplo, los problemas de interés común se resolvieron de forma práctica y muchas veces al margen de la legalidad estricta. Posteriormente, a través de distintas reformas constitucionales y legales, fue construyéndose un marco jurídico que paulatinamente iba regulando esta situación. Es pues la técnica convencional un instrumento eficaz para lograr una mejor y más metódica coordinación intergubernamental, además de complementar las deficiencias y vacíos legales administrativos propios de la implementación de modelos de gestión multinivel en contextos de complejidad administrativa, cuyo aprendizaje por parte de los actores puede llegar a ser parte de un proceso más o menos dificultoso (Vargas, 2004).

Los convenios son interesantes instrumentos de relacionamiento intergubernamental en la medida que exigen de las entidades firmantes tanto de la capacidad de disposición autónoma de su patrimonio y los recursos a ellas transferidos, personalidad jurídica propia, además de capacidad de negociación, es decir, el desarrollo de habilidades, estructuras

¹²⁸ Análisis efectuado en tres departamentos del país, a saber: Chuquisaca, Santa Cruz y La Paz.

organizacionales y espacios centrados en objetivos comunes. Su naturaleza jurídica es especial, en tanto son instrumentos que involucran a entidades públicas con rango gubernamental y generan derechos y obligaciones que en determinados casos pueden llegar a afectar preceptos legales, por esta razón, en algunos países se requiere de la intervención de los legislativos nacionales o federales, sea en fase de consulta o aprobación.

En el caso boliviano, tanto los prefectos como los alcaldes están legalmente facultados para suscribir acuerdos y convenios, eso sí, siempre y cuando no contravengan la normativa vigente (Constitución, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de municipalidades), con la simple aprobación de sus respectivos órganos colegiados, concejo departamental para el caso de prefecturas y consejo municipal para el caso de municipios.

Su status jurídico y el grado de exigibilidad de los mismos en caso de incumplimiento son indeterminados; así, Opeskin (2001: 145) identifica algunos elementos importantes sobre el punto¹²⁹:

- i. "Cuando el acuerdo es similar a un contrato comercial, estará sujeto a menudo a los tribunales, porque dichos acuerdos suelen estar regidos por las leyes del país, al igual que los contratos comerciales entre partes privadas. Sin embargo, hay procedimientos especiales o acuerdos jurídicos que pueden aplicarse a las disputas entre gobiernos".

Ciertamente, en el caso boliviano, al igual que en otras legislaciones, prima la doble personalidad del Estado, es decir, a) una de carácter privado cuando alguna entidad pública estatal actúa en actos comunes de la vida civil y comercial, por ejemplo, la compra de insumos; y b) otra de carácter público propiamente dicho.

¹²⁹ Las transcripciones textuales van entrecomilladas.

- ii. "Por el contrario, los tribunales podrían considerar otros tipos de acuerdos como meramente políticos y, por lo tanto, no sujetos a resoluciones judiciales. La doctrina de las 'cuestiones políticas', aplicada en varios marcos federativos con una separación de poderes bien definida (Estados Unidos, Australia), permite la abstención judicial cuando un asunto lo puede resolver más apropiadamente otra rama del gobierno (Lindell 1992, 142-158). En estos casos, el valor de un acuerdo intergubernamental residirá únicamente en su fuerza moral y política. Sin embargo, en algunas federaciones (por ejemplo, Bélgica), se reconoce el carácter jurídico de estos acuerdos, aunque ante un tribunal especialmente constituido para la resolución de ese litigio (Craenen 1996, 37-8)".

En el ámbito nacional, una gran parte de estos acuerdos son de este tipo y no se ha podido tener acceso acerca de litigios judiciales que tengan como base el incumplimiento de alguno de ellos.

- iii. "En algunos casos, los acuerdos entre los gobiernos de una federación pueden estar regidos por las reglas del derecho público internacional, y no por el derecho nacional. Esto podría deberse al hecho de que la constitución reconoce a las regiones constituyentes la facultad de aprobar tratados relevantes (como en Rusia), y esa capacidad también es reconocida por otros Estados de la comunidad internacional (Uibopuu 1975). Sin embargo, también puede deberse al hecho de que la propia constitución estipula que los principios del derecho internacional regirán también para los acuerdos intergubernamentales dentro de la federación, como en el caso de Austria (Art. 15 [a] [3])". Definitivamente no es el caso boliviano, al menos durante el periodo temporal determinado para el estudio.

iv. "Las partes de los acuerdos pueden influir en su status legal y, por lo tanto, en su capacidad de fuerza ejecutiva. Una cláusula en el acuerdo destinada a crear obligaciones legales vinculantes puede ser importante, como también puede serlo el nombre con que se bautiza el acuerdo. En algunas federaciones, el uso de la frase "memorándum de acuerdo" es una manera aceptada de dar a entender que el acuerdo no está destinado a crear obligaciones legales. Las incertidumbres en torno a este tema señalan que el status de los acuerdos intergubernamentales podría exigir un posterior estudio por parte de las federaciones. Sin embargo, comprensiblemente, la mayor importancia de los acuerdos intergubernamentales formales no reside en su capacidad de darle fuerza ejecutiva sino en las presiones políticas para la cooperación y la ayuda mutua, presión que recae en las partes del pacto federal".

Así, en la última parte del párrafo precedente se enfatiza nuevamente en el valor político y simbólico de este tipo de instrumentos, restándole valor jurídico a los efectos jurídicos que normalmente deberían darles el soporte.

En los convenios revisados, cuando se establecía una cláusula como la arriba descrita, generalmente se determinaba la vía conciliatoria para la solución de cualquier diferendo.

En cuanto a tipologías, adoptamos la clasificación de convenios desarrollada por el Ministerio de Administraciones Públicas de España (2003), consignando tres:

- a) En cuanto a los sujetos: Bi y multilaterales, los primeros suscritos entre dos entidades de similar o distinto nivel gubernativo, los segundos con múltiples partes.

- b) En cuanto a los alcances de la obligación: Globales o genéricos, también llamados convenios marco que, normalmente, requieren de la posterior firma de convenios operativos, también llamados específicos, subtipo que concreta las previsiones contenidas en los convenios marco.
- c) Accesorios, en tanto solo pueden darse previa firma de un contrato principal al cual prorrogan, modifican o desarrollan, comúnmente llamados adendas.

Por lo general, este tipo de convenios son en la mayor parte de los casos materializaciones de procesos previos de cooperación interterritorial o bien catalizadores de los mismos, sin embargo, según las necesidades pueden constituirse también en instrumentos de solución concertada de controversias competenciales.

En el primer caso, es decir, la aplicación de los convenios interterritoriales como instrumento de cooperación intergubernamental, citamos entre muchos otros, el ejemplo del departamento de Pando, donde "...los municipios de Nueva Esperanza, Villa Nueva y Santos Mercado firmaron un convenio con la Prefectura, el pasado 13 de abril, para fortalecer sus gobiernos municipales mediante el cofinanciamiento de proyectos de agua potable, mejoramiento de caminos, saneamiento de tierras, construcción de Centros de Salud y proyectos agrícolas, informó Abraham Cruz Condori, Consejero Departamental de la provincia Federico Román (Enlared Municipal, abril 14 de 2006).

En el segundo caso, los convenios operan como instrumentos para la resolución de conflictos, veamos por ejemplo el caso de las fricciones que entre agosto y octubre de 2006 surgieron entre la prefectura de Pando y

el municipio capital del mismo departamento, bajo supuestas intromisiones de la administración departamental en asuntos de competencia municipal, específicamente en temas de infraestructura. El proceso de resolución de estos conflictos movilizó a una multiplicidad de actores, entre los que destacaron, además de las partes directamente involucradas, a la asociación de municipios de Pando y el propio Viceministerio de Descentralización, resolviendo los conflictos mediante la firma de un convenio marco (Enlared Municipal, 25/10/2006).

Tras las elecciones departamentales de diciembre del año 2005, algunas de las autoridades prefecturales electas, alegando legitimidad electoral, pretendieron desvincularse de su dependencia legal del Gobierno central e invadieron ámbitos competenciales municipales, para evitar esto se vio la necesidad de generar "espacios de concertación" entre los niveles gubernamentales, departamentales y locales. Hay que hacer "cumbres de inversión concurrente" con la finalidad de evitar este tipo de conflictos (Arias, en declaraciones a Enlared Municipal, 25 de octubre de 2006).

Otra interesante experiencia de diálogo intergubernamental, esta vez de tipo horizontal, se presenta en los problemas limítrofes entre los municipios de Uriondo y Tarija (capital), en el departamento del mismo nombre, donde, por mandato legal, los municipios en conflicto deben concertar, a través de sus alcaldes y concejos municipales, las alternativas de solución, aún antes de la aplicación del procedimiento administrativo previsto en la Ley de Unidades Político Administrativas, con intervención prefectural y nacional.

Convenios y acuerdos intergubernamentales en tres departamentos:
Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz (Análisis de casos)

Buscando una aproximación empírica a este aspecto de la problemática, y siguiendo el matiz comparativo ya establecido, intentamos aproximarnos a la dinámica de los acuerdos y convenios intergubernamentales en los tres departamentos del país seleccionados en clave comparativa “withing country”. Para ello, antes de entrar en materia, es pertinente realizar algunas puntualizaciones:

- a. La obtención de datos empíricos sobre la aplicación concreta de este tipo de instrumentos ha sido bastante dificultosa, pues se ha podido constatar que el mecanismo notarial jurídicamente previsto para el registro y publicidad de los documentos que involucren acuerdos entre niveles gubernamentales e instancias públicas¹³⁰, no ha sido en todos los casos respetado, surgiendo la posibilidad de que la información oficial recopilada por conducto regular no necesariamente de cuenta exacta de la realidad; sin embargo, más allá de ello, los datos obtenidos se constituyen en una muestra aceptable para determinar el nivel de interacción multi-organizacional ejercitado a partir de este tipo de instrumentos.
- b. Otro aspecto a ser considerado viene marcado por las diferencias en los tiempos políticos que han marcado el ritmo en la implementación de las reformas descentralizadoras en el periodo de estudio; por un lado, el lapso de tiempo transcurrido entre la promulgación de Ley de

¹³⁰ Nótese que de acuerdo al arreglo normativo boliviano, todos aquellos acuerdos o convenios intergubernativos que implicaban transferencia o disposición de recursos, debían ser necesariamente protocolizados, esto es, registrados ante las Notarías de Gobierno establecidas en cada una de las prefecturas de departamento, para surtir todos los efectos legales vinculantes y, con ello, su exigibilidad judicial; sin embargo, no se han identificado demandas de ejecución judicial de las mismas.

Participación Popular de 1994 que municipaliza el país y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 que complementa el proceso con reformas a nivel de la administración desconcentrada intermedia (prefecturas) lo que explica el hecho de que por esta razón, la mayor parte de los acuerdos y convenios suscritos en los años 1994 y 1995 respondieron más a una realidad de transición temprana, incluso en la nomenclatura de las propias instancias públicas intervinientes.

- c. Una buena parte de los acuerdos o convenios han adoptado figuras jurídicas contractuales clásicas (contratos de comodatos, de transferencia, de préstamo, de financiamiento, etc.); sin que ello afecte su naturaleza de instrumentos formales no institucionalizados de vinculación intergubernamental.
- d. Por su importancia para la gestión, se han tomado en cuenta solo los acuerdos intergubernamentales que han significado traspaso de recursos financieros, ello significa que, conforme al modelo de fondos de desarrollo adoptado por entonces por el Estado boliviano, los mismos se han perfeccionado mediante la suscripción de acuerdos en los que estas entidades de apalancamiento financiero forman parte directa, específicamente: Fondo Nacionales de Inversión Social (FIS), Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), Fondo Productivo y Social (FPS) Y Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Esto no implica la inexistencia de instrumentos convencionales de este tipo pero de diversa naturaleza, entre ellos bastantes relacionados con transferencias de derecho propietario producto precisamente de la aplicación de la nueva normativa, empero, reiteramos que para efectos del estudio, los acuerdos formales para la transferencia intergubernamental de recursos adquieren mayor relevancia.

Con estas advertencias, pasamos a describir el panorama intergubernamental a partir de los datos emergentes de la aplicación de estos mecanismos instrumentales en los municipios y prefecturas de los tres departamentos seleccionados para esta parte del estudio.

a) Caso Chuquisaca

En este departamento, se tuvo acceso a la información de los acuerdos y convenios de transferencia de recursos suscritos y protocolizados en la Notaría de Gobierno entre 1994 y 2005, totalizando un total de 158 instrumentos intergubernamentales, la mayor parte suscritos entre los diferentes fondos y municipios (96), entre los fondos y los niveles intermedios¹³¹ (28) y con una peculiaridad frente al resto, la existencia de un buen número de convenios tripartitos¹³² (34).

De acuerdo al modelo de gestión descentralizada predominante en el periodo de estudio, los convenios entre los Fondos Nacionales y los municipios predominan en Chuquisaca, presentando un ascenso más o menos sostenido hasta llegar a su punto más alto el 2002 (35).

En líneas generales, los convenios entre los Fondos y las municipalidades asciende a 96 (60.75%), los convenios tripartitos a 34 (21,51%) y aquellos suscritos entre los Fondos y las Prefecturas a solo 28 (17.72%).

En números redondos, el año en el que más convenios se suscribieron fue el 2000 (53, equivalentes al 33.54% del total), seguido de la gestión 2002 (40, equivalentes 25.31%); mientras que los años en los que menos convenios se registraron en la Notaria de Gobierno fueron 2003 y

¹³¹ Corporaciones de desarrollo o Prefecturas, de acuerdo al momento del proceso de reformas.

¹³² Es decir, en los que figuran las tres partes: Fondos, prefecturas y municipalidades.

2004 (con 2 convenios en cada caso, sumando ambos apenas un 2,53% del total)¹³³.

Cuadro N° 44

Convenios intergubernamentales Prefectura de Chuquisaca				
Gestión	Número			
	Fondos y prefecturas	Fondos y municipalidades	Tripartitos¹³⁴	Totales
1994	9	1	0	10
1995	8	10	0	18
1996	0	7	2	9
1997	0	3	2	5
1998	3	1	2	6
1999	0	0	0	3
2000	0	25	28	53
2001	0	9	0	9
2002	5	35	0	40
2003	1	1	0	2
2004	2	0	0	2
2005	0	4	0	4
Total	28	96	34	158

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Notaria de Gobierno de la Prefectura del departamento de Chuquisaca.

b) Caso La Paz

En el departamento de La Paz, al igual que en los otros dos departamentos, se tuvo acceso a la información a partir de los registros de la Notaria de Gobierno, por lo mismo, se asume que es información oficial y, por lo mismo, confiable.

Un primer elemento que llama la atención es el número de convenios sustancialmente menor al caso de Chuquisaca, sin embargo, esto se

¹³³ Esto debido probablemente a los conflictos sociales que se agudizaron en las gestiones 2003 y 2004, impidiendo la normalidad en la gestión pública.

¹³⁴ Tripartitos en tanto involucran tanto al Fondo de Inversión Social, la Prefectura y las municipalidades beneficiarias.

debe en parte a que en el caso de La Paz no pudo accederse a la información del 2005, lo que obviamente tiende a reducir el número total. Por otra parte, es de considerar que el número de convenios suscritos no necesariamente guarda relación con los montos de los proyectos de ejecución ni el monto de las transferencias, que bien pudieron ser en el caso de La Paz de mayor envergadura, tratándose de un departamento con mucha mayor población y, por ello, muchas más necesidades pero también con una mucho mejor disponibilidad de recursos económicos.

En este departamento se identifica un total de 115 instrumentos durante el periodo de estudio (exceptuando el 2005), lo cuales, contrariamente a lo que sucede en el caso de Chuquisaca, se distribuyen de una forma más o menos regular entre los diez años, incluso en los que corresponden a las gestiones de 2002, 2003 y 2004, cuando la conflictividad nacional interna alcanzó uno de sus picos más altos. Curiosamente, el año 2000 es cuando se registra el menor número de convenios en La Paz (4), siendo la gestión en la que se registra en Chuquisaca su punto más alto (53).

Del número total, 85 corresponden a compromisos suscritos directamente entre los Fondos Nacionales y las municipalidades (73.91%) y solo 30 a convenios entre los Fondos y las Prefecturas (26.08%). Llama la atención el hecho de que no existen instrumentos en los que se consignent a los tres actores (tripartitos), como también sucede en el caso del departamento de Chuquisaca.

Cuadro N° 45

Convenios intergubernamentales Prefectura de La Paz				
Gestión	Número			
	Fondos y prefecturas	Fondos y municipalidades	Tripartitos ¹³⁵	Totales
1994	13	4	0	17
1995	3	5	0	8
1996	5	6	0	11
1997	2	12	0	14
1998	4	1	0	5
1999	0	9	0	9
2000	0	4	0	4
2001	2	4	0	6
2002	0	13	0	13
2003	0	12		12
2004	1	15	0	16
2005	0	0	0	Sin dato
Total	30	85	0	115
	115			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Notaría de Gobierno de la Prefectura del departamento de La Paz.

c) Caso Santa Cruz

En este departamento, de acuerdo a la información obtenida, se contabiliza un total de 159 instrumentos convencionales intergubernamentales, esto con la salvedad de no haberse podido acceder a la información del año 2001, lo que sin duda reduce en algún porcentaje el número real producido durante el periodo de estudio.

Del total identificado, 135 corresponden a convenios Fondos/municipalidades (84.90%) y 24 a acuerdos entre Fondos y prefecturas (15.09%). Al igual que en el caso de La Paz, no se presentan en este departamento acuerdos en los que intervengan Fondos Nacionales, prefecturas y municipios (tripartitos).

Al igual que en el caso paceño y contrariamente a lo que sucede en

¹³⁵ Tripartitos en tanto involucran tanto al Fondo de Inversión Social, la Prefectura y las municipalidades beneficiarias.

Chuquisaca, las cifras demuestran una notable distribución por años, empero, se presenta una notable similitud con éste último departamento, en tanto que en ambos casos resulta que el año 2000 es en el que se presenta un mayor número de compromisos firmados (53 en Chuquisaca y 49 en Santa Cruz)

De la misma forma, como sucede en el departamento de Chuquisaca, entre los años 2003 a 2005 se percibe una tendencia a la baja, es decir, que durante este periodo se observa un número menor convenios suscritos.

Cuadro Nº 46

Convenios intergubernamentales Prefectura de Santa Cruz				
Gestión	Número			
	Fondos y prefecturas	Fondos y municipalidades	Tripartitos ¹³⁶	Totales
1994	14	4	0	18
1995	1	10	0	11
1996	1	12	0	13
1997	0	5	0	5
1998	4	4	0	8
1999	4	20	0	24
2000	0	49	0	49
2001	0	0	0	Sin dato
2002	0	9	0	9
2003	0	7	0	7
2004	0	9	0	9
2005	0	6	0	6
Total	24	135	0	159
	159			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Notaria de Gobierno de la Prefectura del departamento de Santa Cruz.

¹³⁶ Tripartitos en tanto involucran tanto al Fondo de Inversión Social, la Prefectura y las municipalidades beneficiarias.

d) Análisis global y comparación

En líneas generales, en los tres departamentos seleccionados se observa un considerable número de acuerdos intergubernamentales formalmente suscritos y protocolizados ante la autoridad competente (notarías de gobiernos en cada departamento).

El departamento con mayor número de convenios intergubernamentales es Santa Cruz, con 162 del total de 432 sumados en los tres casos (37.5%), seguido de Chuquisaca con 155 (35.87%) y La Paz con 115 (26.62%).

Comparativamente, lo primero que llama la atención es el escaso número identificado en La Paz, pues no correspondería con la cantidad de habitantes que posee frente a Chuquisaca que con menos de la mitad de su población presenta un mayor número.

Esto puede deberse, como se tiene dicho, a tres aspectos principales: a) No se tuvo acceso a toda la información (resta la de 2005); b) A pesar de un menor número de convenios, las inversiones viabilizadas por estos pudieron ser de mucha más envergadura y costo; y, c) Que no todos los acuerdos hayan sido objeto de registro y protocolización, lo cual es posible pero quizás en un porcentaje menor.

Por otra parte, en el caso de La Paz, se evidencia una cierta regularidad a lo largo de los años, algo que no ocurre en los otros dos casos, con años de una alta dinamicidad en este campo frente a otros de escasa actividad. El año 2000 fue para Chuquisaca y Santa Cruz el de más actividad contractual intergubernamental (53 y 51 respectivamente).

En líneas generales, sumando las cantidades de los tres departamentos, se tiene que el año de mayor actividad convencional intergubernamental global fue el 2000, año en el que se firmaron un total de 108 (25%), seguido del 2002 con 65 (15.04%), 1994 con 45 (10.41%), 1995 con 37 (8.56%), 1999 con 33 (7.63%), 1996 con 28 (6.48), 2004 con 27 (6.25%), 1997 con 24 (5.55), 2003 con 21 (4.86%), 1998 con 19 (4.39%), 2001 con 15 (3.47) y, finalmente, 2005 con 11 (2.54%).

Los primeros años denotan una fuerte inclinación hacia los niveles intermedios (por entonces Corporaciones de Desarrollo), algo natural pues la Ley de Participación Popular que municipaliza la gestión descentralizada y la Ley de Descentralización, que complementa el modelo con un nivel intermedio desconcentrado de articulación nacional/local, se fueron implementado paulatinamente, razón que explica en parte el hecho de que la mayor parte de los convenios suscritos tuvieron como fin el posibilitar legalmente el proceso transicional al nuevo esquema, formalizando las transferencias de bienes de las entidades en extinción a las nuevas creadas.

Posteriormente, la balanza se inclina, como no podía ser de otra forma, hacia el nivel local, proporcionalmente al grado de consolidación del modelo de descentralización de base municipal por entonces preponderante.

Finalmente, entre los años 2003 a 2005 se identifica una disminución en el número de convenios, quizás por la crisis del modelo de Estado que ya visibilizaba desde el 2002 y que se perfilaba en la Asamblea Constitucional por entonces en vías de instaurarse.

Otro dato interesante constata la existencia de convenios o acuerdos intergubernamentales tripartitos, es decir, con la concurrencia de los tres actores seleccionados para este análisis: fondos nacionales, prefecturas y municipalidades; sin embargo, cabe puntualizar que esto se presenta solo en el caso de Chuquisaca y en número total considerable (32) en los 12 años del periodo seleccionado para el estudio; sin embargo, se destaca su concentración en los años 1997 y 1998 con 2 convenios tripartitos en cada caso y 2000 con 28 acuerdos de este tipo.

Ahora bien, no se ha podido identificar el grado de participación real de todos los firmantes en este tipo de convenios, pues no era por entonces raro que los niveles intermedios participaran solo en calidad de veedores, sin ninguna facultad real de decisión.

Cuadro N° 47

Convenios intergubernamentales				
Cuadro comparativo				
Gestión	Número			
	Chuquisaca	La Paz	Santa Cruz	Totales
1994	10	17	18	45
1995	18	8	11	37
1996	9	11	13	33
1997	5	14	5	24
1998	6	5	8	19
1999	3	9	24	36
2000	53	4	49	106
2001	9	6	Sin dato	15
2002	40	13	9	62
2003	2	12	7	21
2004	2	16	9	27
2005	4	Sin dato	6	10
Totales	161	115	159	435
	435			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Notarías de Gobierno de las Prefecturas de Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz.

Continuando en el análisis comparativo, esta vez en atención a los convenios de acuerdo al Fondo financiador, los datos muestra algunos elementos de interés:

- En *Chuquisaca*, el 37.34% de los convenios fueron suscritos con el FNDR, el 33.54% con el FIS (antes de su absorción por el FPS), el 22.15% con el FPS y el 6.96% con el FDC (antes de su absorción por el FPS).
- En *La Paz*, el 80.86% de los convenios corresponden también al FNDR, el 19.13% al FIS (antes de su absorción por el FPS), con el FDC y el FPS no se firmó ningún acuerdo en este departamento, en el último caso este hecho se explica en razón a que el FPS fue creado como un Fondo de nivelación de las asimetrías, por consiguiente, dirigido a las municipalidades de los departamentos más deprimidos, entre los que no figura La Paz.
- En *Santa Cruz*, el 91.19% corresponden al FNDR, el 8.80% al FIS (antes de su absorción por el FPS) y, al igual que en el caso de La Paz, no se identifican acuerdos firmados ni con el FDC y el FPS, las razones son las mismas.

Cuadro N° 48

Convenios intergubernamentales - Comparativo por Fondos de Financiamiento													
Año	Número												Total
	Chuquisaca				La Paz				Santa Cruz				
	FIS	FDC	FPS	FNDR	FIS	FDC	FPS	FNDR	FIS	FDC	FPS	FNDR	
1994	7	3	0	0	15	0	0	2	8	0	0	10	45
1995	8	5	0	5	4	0	0	4	4	0	0	7	37
1996	3	0	0	6	0	0	0	11	0	0	0	13	28
1997	2	0	0	3	0	0	0	14	1	0	0	4	24
1998	2	0	0	4	1	0	0	4	1	0	0	7	19
1999	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	24	33
2000	29	2	0	22	0	0	0	4	0	0	0	49	108
2001	2	1	1	5	0	0	0	6	---	---	---	---	15
2002	0	0	33	7	0	0	0	13	0	0	0	9	65
2003	0	0	0	2	0	0	0	12	0	0	0	7	21
2004	0	0	0	2	2	0	0	14	0	0	0	9	27
2005	0	0	1	3	---	---	---	---	0	0	0	6	10
Total	53	11	35	59	22	0	0	93	14	0	0	145	432
	33.54	6.96	22.15	37.34	19.13	0	0	80.86	8.80	0	0	91.19	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
	158				115				159				
432													

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Notarías de Gobierno de las Prefecturas de Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz.

Sin embargo, a pesar de que la muestra aparenta una notable actividad intergubernamental, cabría preguntarse sobre la calidad de la misma, la que, como se tiene dicho, estaría marcada por el nivel de horizontalidad en el que las partes ingresan a la interacción y, por otro, la intensidad del “diálogo”, el proceso de negociación entre los actores y la relevancia de sus efectos concretos, lo que sería de gran utilidad para medir el impacto de la aplicación de estos instrumentos en el funcionamiento del sistema de RIG¹³⁷.

¹³⁷ De considerarse que así como existió un número considerable de convenios intergubernativos de gran relevancia en tanto movilizaron cantidades importantes de recursos o que coadyuvaban a la solución de complejos conflictos por límites intermunicipales, por ejemplo, existió también un número nada despreciable de convenios de menor importancia política y económica, como la transferencia de inmuebles, automotores e insumos y equipamientos para proyectos concretos.

e) Los principales actores en la gestión de los acuerdos y convenios intergubernamentales

Para continuar y concluir con esta parte del análisis, resulta imprescindible caracterizar a cada uno de los tres actores financieros y administrativos seleccionados desde la perspectiva del funcionamiento de los mecanismos e instrumentos convencionales o contractuales de carácter intergubernamental:

i. Fondos Nacionales de Desarrollo

Los fondos de desarrollo responden a una política del nivel central de gobierno para apoyar, mediante recursos de cofinanciamiento condicionado, la ejecución de proyectos concretos a nivel subnacional.

Se entiende entonces que el principal mecanismo para las transferencias financieras condicionadas en el proceso de descentralización boliviano se movilizó a partir de la aplicación de la Política Nacional de Compensación, que establece parámetros de acceso a recursos de los Fondos Productivo Social (FPS) y de Desarrollo Regional (FNDR) a favor de los Gobiernos Municipales y Prefecturas, aunque con mucha más incidencia en los primeros por el protagonismo que fueron adquiriendo. Eso impide que un municipio acapare más recursos que los que proporcionalmente le correspondan a su capacidad de pago (si es crédito) o a su población y nivel de pobreza (si es donación). Esta política no ha resultado ser de las mejores y las últimas evaluaciones así lo demuestran. El grado de sobreendeudamiento de los Gobiernos Municipales de municipios capitales de Departamento y de mayor población es alarmante y demuestra que hubo un sesgo de favorecimiento a los mismos en el

pasado. Los casos de corrupción en estos mismos municipios son más abundantes que en otros municipios (Galindo, 2003).

Esto nos permite diferenciar al FPS que es un fondo de transferencias intergubernamentales propiamente dicho es decir, un mecanismo que viabiliza la circulación de un servicio, un activo o recursos financieros de un nivel de gobierno (generalmente el central) hacia los niveles gubernamentales subnacionales sin recibir nada a cambio (Aguilar, 2004). Por su parte, el FNDR se constituye más en una entidad financiera estatal de crédito con intereses concesionales, por consiguiente, está más dirigido a municipios con una mejor salud fiscal y, por lógica, una mayor capacidad de endeudamiento.

A continuación se realiza una breve caracterización de estos Fondos en tanto actores intergubernamentales, dejando para acápite posteriores un desarrollo mayor en lo que a la descentralización fiscal se refiere.

- *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social - FPS*

Según su web oficial, "...fue creado mediante D.S. N° 25984 del 16 de noviembre de 2000 sobre la estructura y patrimonio del Fondo de Inversión Social (FIS), como una entidad de derecho público, de fomento y sin fines de lucro, descentralizada, con personería jurídica propia, autonomía administrativa técnica y social, con competencia de ámbito nacional, operaciones desconcentradas a nivel departamental y que actualmente se encuentra bajo tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo"¹³⁸.

¹³⁸ www.fps.gob.bo. Fecha de consulta: 18/04/2012

La misma fuente indica que esta entidad persigue el objetivo de "...administrar los recursos que le fueran provistos por organismos de cooperación Internacional y el Tesoro General de la Nación para el cofinanciamiento de gastos de inversión de proyectos factibles que contribuyan al desarrollo socioeconómico de los municipios, los que respondiendo a la demanda de la sociedad civil, sean concordantes con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo".

En el marco de los objetivos de la Política Nacional de Compensación y los resultados del Diálogo Nacional 2000, se crea este Fondo sobre la base del Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), como un mecanismo que permita la transferencia de recursos a los municipios más débiles en términos fiscales. El FPS jugó (y juega, pues aún subsiste) un rol protagónico en lo que en su momento se denominó Política Nacional de Compensación – PNC¹³⁹.

Aguilar (2004: 9) califica a este fondo como un mecanismo de transferencias intergubernamentales altamente centralizado, pues en el esquema que plantea, prima un diseño de "...transferencia condicionada de capital en especie (no se transfiere en efectivo) bajo procedimientos de pago a proveedores, con recursos de contrapartida en efectivo, que se fija con un presupuesto anual de co-financiamiento nacional, de distribución indicativa predeterminada por fórmula, y aplicable exclusivamente a inversión local en proyectos elegibles".

¹³⁹ Para una descripción en detalle de este proceso, ver el subtítulo dedicado al control fiscal y las transferencias condicionadas

Los proyectos elegibles fueron en su mayoría aquellos determinados en el Diálogo Nacional de Lucha contra La Pobreza 2000, generándose de esta forma un portafolio cerrado de posibilidades crediticias.

Esto hace que, según el autor pre-citado, se constituya mediante condiciones altamente complejas, exigidas ex – ante al desembolso de los recursos, por lo que tiene una fuerte orientación de transferencia subordinada, es decir, que subordina la autonomía subnacional a una serie de requerimientos previamente determinados desde el nivel central y que se resumen en lo siguiente:

- a) Presentación de proyectos siguiendo los criterios de elegibilidad: en razón del nivel de pobreza (solo para los menos favorecidos, considerando su función ecualizadora).
- b) Solo cofinancia en los rubros priorizados por las políticas nacionales, en este caso, los emergentes del Diálogo Nacional 2000: salud, educación, saneamiento básico, desarrollo rural, caminos vecinales, energía rural y recursos naturales y medio ambiente.
- c) Los desembolsos se hacen directamente a los proveedores (no entran a la cuentas municipales) y previo desembolso de la contraparte municipal.
- d) La contratación del proveedor es municipal, con veeduría del FPS.

e) El FPS participa en la supervisión a la ejecución de la inversión.

A partir de estas características específicas, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- Los convenios suscritos por municipios o prefecturas se constituyen en el paso final que formaliza un procedimiento en el que la negociación es escasa, esto debido a que se encuentra altamente normativizado.
- Si bien el municipio o prefectura solicitante tiene bajo su reserva la iniciativa de solicitar el cofinanciamiento, en los hechos, esta iniciativa se encuentra altamente constreñida por las exigencias descritas, dado que son previas a la aprobación y el desembolso.
- Una vez aprobado el proyecto, la contratación si es atribución del Gobierno Municipal, sin embargo, producido esto, los desembolsos se hacen directamente a la entidad o empresa adjudicada, previo desembolso municipal de contraparte.

En resumen, a una mayor regulación normativa de los procesos, existe menor espacio de maniobra de las partes y, por ende, también menores posibilidades para el diálogo y la concertación. En este sentido, Jordana (2004: 132) afirma que en los llamados “modelos de separación de poderes”, que primó en el caso boliviano durante el periodo de estudio, se “...intenta mantener al mínimo las necesidades de relación formal, y si existen algunas áreas de responsabilidad compartida, la interrelaciones se articulan mediante sistemas de comunicación o sistemas de coordinación”.

Nótese que en este caso, el autor citado distingue con claridad entre el concepto de cooperación (relación simétrica) y el de coordinación (regulación asimétrica), llevándonos a concluir que en este caso lo que se presenta es más un mecanismo de coordinación del tipo al que Cabrero y Zabaleta (2009: 16) nomina 'donante-receptor': "...el cual no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una interdependencia mutua para operar recursos y programas. Si bien en este caso la descentralización es limitada, se propicia una mayor actividad de colaboración, y los beneficiarios de las políticas reciben una diversidad de servicios que, en última instancia, ellos mismos integran".

Ciertamente, la experiencia internacional demuestra que los Estados unitarios tienden a ser mucho más 'controladores' de los procesos de descentralización –incluso en estadios ya bastante más avanzados–, que los Estados federales, los cuales asumen, por su propia naturaleza constitucional, de forma más natural la nueva situación (Saunders, 1997 citado por Jordana, 2002).

Puede entonces concluirse que la "calidad" de las RIG entre los gobiernos subnacionales y el FPS (como un mecanismo de cofinanciamiento dominado por el nivel central) formalizadas por los convenios y acuerdos analizados es baja, pues en este caso la tendencia es a que prime más el automatismo emergente de los procesos que la capacidad de negociación de las partes y, por lo mismo, primer más una perspectiva de coordinación asimétrica del tipo "donante-receptor", ya explicado.

- *Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*

La página web del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) indica que ésta se constituye en "...una institución financiera pública no bancaria descentralizada que está bajo tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)", tiene como principal función la de otorgar financiamientos a través de créditos y/o transferencias para la ejecución de Planes, Programas y Proyectos de pre-inversión e inversión en infraestructura productiva y social que estén enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) a Gobiernos Autónomos Departamentales, Gobiernos Autónomos Municipales, Mancomunidades Municipales entre otros"¹⁴⁰.

Como indica Galindo (2004), si bien el FPS fue creado para apoyar la Política Nacional de Compensación mediante transferencias intergubernamentales dirigidas esencialmente a los municipios más pobres, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional – FNDR mantuvo su función inicial de agencia de crédito y, en menor grado, de transferencia con la que fue creado en 1989, dirigida esencialmente a gobiernos subnacionales con la suficiente capacidad institucional y financiera.

Producto de múltiples evaluaciones, la estructura actual del FNDR reconoce las falencias de las que este organismo nacional de crédito adoleció desde su creación hasta antes del 2006:

¹⁴⁰ www.fndr.gob.bo

“(…)

Antes de 2006 el FNDR tenía programas de financiamiento, cuya fuente de recursos eran organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que respondían de manera limitada a la demanda y a las necesidades de los clientes (gubernaciones, municipios, cooperativas de servicio público, entre otros) por la particularidad de los mismos. El 75% de la asistencia financiera, a la que accedieron los aproximadamente 105 sujetos de financiamiento con los que se trabajó, era otorgada a través de estos programas, que dirigían los recursos a determinados sectores, en condiciones de financiamiento que no consideraban la existencia de brechas de carácter técnico y financiero a nivel subnacional. La aprobación de financiamientos demoraba varios meses debido a los requisitos que debían cumplir los sujetos de financiamiento y a la burocracia generada en la atención y análisis de cada una de las solicitudes. ...Las condiciones para acceder a la asistencia financiera atendían en su mayoría a prefecturas (hoy gubernaciones) y a municipios con alta capacidad técnica y financiera; es decir, a los de capitales de departamentos del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), que concentraban la mayor parte de la cartera, dejando de lado a municipios con bajos ingresos y poca capacidad de gestión. A esto se sumaba la intervención del FNDR y de los organismos financiadores en todo el ciclo del proyecto, revisando y dando no objeciones a los diseños, a los procesos de licitación y ejecución de los mismos, institucionalizando una lógica paternalista y de dependencia, que además implicaba un riesgo para la autonomía municipal” (FNDR, 2011: 6).

Algo similar ocurría en el caso del FNDR, que se constituyó en una entidad de crédito con un alto nivel de condicionamientos, por lo mismo, podría enmarcarse en el modelo “donante-receptor”, con la salvedad de que estaba dirigido a gobiernos municipales más fortalecidos (con capacidad de endeudamiento comprobada), lo que nos lleva a presumir que en las negociaciones crediticias existía, al menos en lo formal, un mayor nivel de horizontalidad.

La lógica de funcionamiento de los fondos hasta ahora descritos responde al ‘modelo de políticas intergubernamentales donante-receptor’ (Cabrero y Zabaleta, 2009), es decir, que los programas llegan por separado desde el nivel central sin involucrar al nivel intermedio, salvo aspectos de apoyo logístico sin ningún poder de decisión o definición. Todo viene programado para ser ejecutado directamente con los municipios beneficiarios, quedando además las fases de seguimiento y evaluación también en el nivel central.

- *Programa Nacional de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR)*

Se trata de un programa nacional distinto, que si bien se encontraba en sus primeras fases bajo la rectoría del Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, cuya ejecución correspondía a las prefecturas en virtud a un acuerdo intergubernativo, creándose una Unidad Operativa Departamental bajo tuición de los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario dentro su estructura organizacional y de gestionar la logística y recursos humanos de manera directa, designándolos como funcionarios públicos prefecturales encargados de la ejecución del proyecto en sus respectivos departamentos. Este caso puntual se inclina más hacia el ‘modelo de gestión de

políticas intergubernamentales multinivel’ (Cabrero y Zabaleta, 2009), pues se nota una participación activa de los tres niveles, interactuando, al menos en lo formal, de manera sinérgica.

Sin embargo, por la percepción de algunos actores, se produjeron ciertas desviaciones relacionadas al ‘modelo intergubernamental de políticas dispersas’ (Cabrero y Zabaleta, 2009) pues se identifica una sobreoferta de capacitación tanto desde el PDCCR como desde las iniciativas propias de los gobiernos municipales a partir de sus asociaciones y mancomunidades, quienes a raíz de la ruptura en los canales de información mutua, duplicaban esfuerzos y ofertaban los mismos o similares servicios de capacitación y asistencia técnica.

ii. Prefecturas y municipios

En ambos casos, más allá de sus características inherentes a su naturaleza jurídica y cualidad gubernativa territorial ya ampliamente desarrolladas en capítulos previos, cabe resaltar en este punto la capacidad legal que se les reconoce para suscribir convenios y adquirir deudas, siempre en el marco del sistema de tesorería y crédito público, por supuesto.

La capacidad de contratar reconocida legalmente a estas instancias debe, obviamente, ir acompañada de recursos y de competencias concretas para constituir las en actores con peso propio para lidiar en condiciones más horizontales en el ámbito intergubernamental.

En conclusión, el hecho de que la mayor parte de los convenios intergubernamentales verticales identificados y formalmente registrados en las notarías de gobierno sean de este tipo, nos lleva a

presumir una escasa actividad intergubernamental real, pues no son producto de negociaciones e intercambios sustanciales, sino más bien del cumplimiento de requisitos y formalidades para el acceso a transferencias y créditos altamente condicionados desde el nivel central de gobierno, del cual dependían estos Fondos.

Por otra parte, los excepcionales convenios entre entidades territoriales en los que no intervenían los fondos se presentan en un número mucho menor y versan sobre temas en su mayoría administrativos que no involucraron negociaciones de fondo, respondiendo más bien al cumplimiento de mandatos legales que precisaban de documentos formales para su perfeccionamiento jurídico, destacando acuerdos para traspasos de bienes y activos de las Prefecturas a las municipalidades de acuerdo al mandato de la LPP, cesiones de derecho propietario, reconocimientos de mejor derecho sobre bienes, etc.

El número de convenios o acuerdos no necesariamente significa una actividad intergubernamental intensa, pues se deben tomar en cuenta también los procesos anteriores y posteriores que se siguieron tanto para llegar al acuerdo como para lograr su ejecución, además de determinar el logro de los resultados esperados.

Otra debilidad identificada en el proceso de recopilación de la información radica en el manejo de los datos y la documentación, la que se encuentra dispersa y poco ordenada, lo cual indica también una debilidad en la administración pública en general y en la gestión intergubernamental en particular, toda vez que uno de los recursos más importantes para cooperar y coordinar es precisamente el referido a la información.

1.2. Coordinación intergubernamental

Como bien se tiene expresado, “En contraste con los instrumentos de cooperación, que implican que la Federación y los Estados federados, o bien el Estado y las Regiones o Comunidades Autónomas¹⁴¹, actúan en un cierto pie de igualdad, los de coordinación entrañan una posición de superioridad del ente central sobre los entes territoriales. Con los instrumentos de coordinación, quiere subrayarse y hacerse efectiva la supremacía que ostenta la Federación o Estado central, tanto en la aplicación de su ordenamiento jurídico como en el ejercicio de su soberanía y, en general, en la aplicación de sus políticas propias, en las que encarna un interés superior al que representan los Estados o entes descentralizados, por ello pueden solaparse con los mecanismos o instrumentos de control, ya que toda coordinación lleva implícito un control...” (Congreso de los diputados de España – Módulo 4, 2005: 26).

Bajo esta premisa, se entiende que la coordinación intergubernamental es en realidad una forma de control a la gestión pública desde el nivel central y se desarrolla esencialmente en tres aspectos: decisión centralizada y ejecución y supervisión desconcentrados, control a la gestión pública descentralizada, la administración periférica y las transferencias intergubernamentales, muchas de ellas descritas con mayor profundidad en capítulos anteriores.

¹⁴¹ Lo que podría incluir también a las unidades de gobierno descentralizadas en los Estados formalmente unitarios.

1.2.1. Decisión centralizada y ejecución más supervisión desconcentrados

Se presentan principalmente en procesos de desconcentración o descentralización administrativa, donde el nivel central mantiene amplias facultades decisorias sobre determinadas áreas de políticas correspondiendo su ejecución a las instancias subnacionales.

Esto tiene relación con lo que en los casos suizo y alemán se denomina “federalismo de ejecución” en tanto que las políticas decididas centralmente dependen, en su ejecución, en gran medida de las administraciones subnacionales; paralelamente, otorga la posibilidad a los órganos de jurisdicción territorial mayor de delegar poderes legislativos o administrativos a instancias territoriales menores. En contraposición, en el “federalismo delegativo”, propio de los sistemas federales de corte anglosajón, la responsabilidad de la ejecución corresponde a la instancia donde se origina la política, es decir, responde a una asignación de poder “en bloque” con todas las facultades (legislativa, ejecutiva y reglamentaria) concentradas en un solo nivel de gobierno.

En cuanto a la asignación de funciones por niveles territoriales, el sistema boliviano es mixto con predominancia de elementos del federalismo de ejecución en tanto el nivel central monopoliza las funciones estrictamente legislativas y las políticas nacionales son, en su mayoría, ejecutadas por los niveles subnacionales, es decir, salvo excepciones, no se percibe la necesidad de establecer estructuras de administración periférica propiamente dichas para la gestión directa de las mismas puesto que se cuenta con el aparato burocrático subnacional suficiente y relativamente controlado desde el centro mediante diferentes mecanismos.

Los procesos de consulta interterritorial y social para la definición de determinadas políticas responden a estos criterios. Son verdaderos procesos de coordinación comandados por el ejecutivo central, como un intento de garantizar, al menos parcialmente, el éxito de sus medidas involucrando a los operadores de la política a nivel subnacional en todas sus fases (los diálogos nacionales, por ejemplo).

Como se ha explicado en puntos anteriores, el término de coordinación se asume en el contexto latinoamericano en una acepción más amplia que la contemplada en el ámbito español y puede llegar a incluir tanto acciones de coordinación propiamente dichas como de cooperación. Ese es el enfoque que caracterizó al concepto expresado en el artículo 7 de la Ley de Municipalidades boliviana por entonces vigente que establecía que en virtud al principio de coordinación "...las autoridades del Gobierno Municipal (léase gobiernos subnacionales en general), al momento de ejercer sus propias competencias, deberán coordinar sus políticas, planes, programas y proyectos con otros Municipios para su ejecución mancomunada; así como articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del Gobierno Nacional y su administración departamental".

Es así posible afirmar que si bien los gobiernos municipales tuvieron un margen relativo de maniobra para la autogestión de sus asuntos¹⁴², no es menos cierto que mediante diversos mecanismos, se convierten también en meros ejecutores de las políticas nacionales, tal es el caso, por ejemplo, de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, emergente del Diálogo Nacional 2000 y que asignó tareas a las Prefecturas y los municipios, todo en virtud del proceso ya descrito anteriormente.

¹⁴² Se menciona como una simple constatación de carácter ilustrativo que en el nuevo arreglo constitucional, esta capacidad municipal se ratifica y profundiza a través del reconocimiento de una cualidad gubernativa concreta con capacidad legislativa propia.

1.2.2. Control de la gestión pública descentralizada

Este acápite hace referencia a las formas de control y seguimiento no jurisdiccional que el nivel central efectúa sobre las entidades de gestión pública descentralizada.

El sistema boliviano de seguimiento a la gestión pública mantuvo durante el periodo de la investigación una estructura en la que confluían mecanismos de fiscalización, control gubernamental y control social, que en los hechos no lograron la sinergia inicialmente prevista.

En el cuadro Nº 46 se esquematiza la red de estructuras que conformaron lo que hemos venido a denominar el sistema boliviano de seguimiento a la gestión pública, que involucra elementos de fiscalización y control.

Cuadro Nº 49

SISTEMA BOLIVIANO DE CONTROL A LA GESTIÓN PÚBLICA					
Nivel territorial	Entidades de control				Entidades de fiscalización
	Gubernamental		Social		
	Ex ante	Ex post	Institucionalizado	No Institucionalizado	
Nacional	Ministerios y sus dependencias	Contraloría General de la República - CGR Unidades de auditoría interna	Mecanismo Nacional de Control Social	Organizaciones sociales	Congreso Nacional
Departamental	Órganos rectores SAFCO-Ministerios y sus dependencias	CGR a través de sus instancias desconcentradas. Unidades de auditoría interna	Mecanismos Departamentales de Control Social	Organizaciones sociales	Consejo Departamental (con notables restricciones)
Mancomunitario	Órganos rectores SAFCO-Ministerios y sus dependencias	Ídem	Instancia aún no definida claramente por el marco legal	Organizaciones sociales	No previsto en la norma
Municipal	Órganos rectores SAFCO-Ministerios y sus dependencias	Ídem	Comité de Vigilancia	Organizaciones de Base (territoriales y funcionales)	Concejo Municipal

Fuente: Elaboración propia

La diferenciación entre ambos conceptos es objeto de debate, sin embargo, una opción válida se desarrolla a partir de sus efectos, así, los resultados de la fiscalización tienen, por lo general, efectos correctivos o punitivos directos, por ejemplo, los actos de fiscalización del Congreso o el Concejo Municipal pueden concluir, en el primer caso, con la interpelación de ministros y en el segundo, pueden incluso llegar a la remoción del propio alcalde. Los actos de control contrariamente no implican tales efectos de manera directa, así, los procesos de auditoría ejecutados por la Contraloría terminan en un dictamen que no tiene efectos directos si no es como antecedente o base para el inicio de un proceso legal, sea en vía jurisdiccional o administrativa. De la misma forma, los actos ejecutados en el marco del control social generan solamente pruebas e indicios que servirán de sustento para los procedimientos que correspondan ante la instancia político/administrativa o judicial competente.

En el diseño boliviano, existen dos formas de control a la gestión pública, el primero, denominado control gubernamental es ejercido por entidades, especializadas o no, que son parte de la estructura del ejecutivo en cualquiera de los niveles territoriales, mientras que el control social es ejercido por las instancias de la sociedad civil organizada, sea de forma institucionalizada cuando por ejemplo es ejercida por los comités de vigilancia o los mecanismos de control social, mediante procedimientos legalmente sustentados tanto en su constitución como en su funcionamiento, o no institucionalizada cuando es ejercido por las propias organizaciones sociales en base a su propia dinámica.

El control gubernamental ex ante es llevado adelante por los propios órganos de cada nivel de gobierno, mientras que el control ex post, de tipo auditoria, es ejecutado por las unidades de auditoría interna de cada entidad, la Contraloría General de la República o, en su caso, auditores externos por ella autorizados, en el marco de las regulaciones emitidas por los órganos

rectores previstos en la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), generalmente el ministerio de hacienda y sus dependencias.

Asimismo, el Viceministerio de coordinación gubernamental y la dirección de coordinación con prefecturas, ambas dependientes del Ministerio de Gobierno, se constituyen en mecanismos institucionales de coordinación y control de la gestión subnacional.

Las entidades e instrumentos de control gubernamental se constituyen a la vez en interesantes mecanismos de coordinación de las acciones de las administraciones prefecturales y gobiernos municipales por parte del gobierno central, principalmente en el aspecto financiero y de inversiones, lo que resulta positivo para precautelar los balances macroeconómicos y el endeudamiento subnacional, indispensables para el saneamiento de las cuentas fiscales.

Cabe destacar que en la Bolivia de la municipalización subsistió un fuerte control de oportunidad a la gestión prefectural, coincidente con su naturaleza de nivel territorial desconcentrado del nivel central, mientras que hacia el nivel municipal se aplica un control básicamente de legalidad. Más allá de ello, en ambos casos es posible identificar un cierto control de mérito centrado básicamente en la identificación de los grados de eficacia y eficiencia.

Finalmente, un mecanismo no menos importante de coordinación nacional de las acciones subnacionales, pero que en los hechos no tuvo los resultados esperados, se materializó en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) sobre el cual se profundizará más adelante.

1.2.3. Coacción central

Comúnmente, se entiende por 'coacción' al "poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción" (Diccionario de la RAE), entendiéndose en el marco del Derecho Político y específicamente para efectos de la investigación, como la potestad del nivel central del Estado para asumir medidas correctivas o imponer condiciones a las entidades subnacionales bajo advertencia de sanciones en caso de incumplimiento.

En el caso boliviano, existe coacción del gobierno central a través, por ejemplo, del congelamiento de cuentas municipales cuando no se cumplen determinadas obligaciones legales. Otro tipo de imposición, esta vez de manera indirecta, se materializa en las transferencias condicionadas para proyectos ya descritas en párrafos anteriores que obligan a los gobiernos municipal a dirigir sus inversiones hacia las estrategias definidas subnacionales y, al tratarse de fondos de contravalor, dirigen incluso parte de los recursos de libre disponibilidad de las municipalidades, sean de coparticipación tributaria o de generación propia. En este último caso, la coacción se materializa en las diferentes medidas que el nivel central decida aplicar a las entidades subnacionales que incumplan los condicionamientos.

En general, la escasa autosuficiencia económica de las municipalidades las hace muy vulnerables ante los intentos de direccionamiento y coacción por parte del gobierno nacional y los entes intermedios.

El propio diseño normativo limita los alcances de la autonomía municipal, que a pesar de ser constitucionalmente reconocida, resulta en los hechos bastante frágil, no en vano se ha adoptado en el léxico político administrativo el término de 'autonomía relativa', acuñado en por el Tribunal Constitucional español y al que se hizo referencia en apartados anteriores.

Más allá de lo descrito, quizás una de las manifestaciones más tangibles de la coacción que el nivel central ejerce sobre los gobiernos subnacionales se observa en el ejercicio de la facultad que le es constitucionalmente reconocida al legislativo nacional para la creación, fusión o disolución de unidades territoriales político/administrativas, esto es, departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites.

Al inicio del proceso de descentralización de base municipal, el país contaba con 311 municipios, actualmente se cuentan con 327, vale decir, que se en un periodo de 12 años se han creado 17 nuevos municipios. No se conocen de casos de supresión o disolución de municipalidades, sin embargo, estuvo en proceso de discusión la posibilidad de fusionar municipios que por su tamaño se hacen inviables.

El número de unidades territoriales departamentales no ha sufrido ninguna alteración desde 1938, año de creación de Pando como noveno departamento y la intervención estatal se ha restringido al apoyo técnico en temas de conflictos de límites interdepartamentales, interprovinciales e inter-cantones.

1.2.4. La administración periférica del nivel central del Estado

Además de las organizaciones administrativas centrales, las Administraciones públicas de todos los tiempos y países han dispuesto de una red de agentes y de organizaciones propias, distribuida armoniosamente por todo el territorio nacional y a la que se encomienda tanto la representación del aparato estatal como la realización de una serie de funciones propias del mismo, en un ámbito espacial limitado y en régimen de desconcentración (Santamaría, 2000).

En contraste con los mecanismos de coordinación de índole funcional que se refieren, sobre todo, a la ejecución de la legislación del Estado central o Federación, aquí se trataría de dar cuenta de un instrumento orgánico de honda raíz histórica, que si bien tiene sus orígenes en Francia, paradigma del Estado unitario aunque, como ya sabemos, en fase actual de regionalización, cobra tanto más sentido en los Estados compuestos, al tener que existir una instancia coordinadora, personificada en una autoridad pública, que garantice la homogeneidad y compatibilidad de la acción pública de los entes descentralizados con la de las instancias centrales o federales. Así, pese a su origen en el sistema unitario francés, los funcionarios de la administración periférica se van haciendo cada vez más comunes en Estados compuestos, así, en Francia es el Prefecto, en España el Delegado de Gobierno, en Alemania el Comisionado, en Italia el Comisario de Gobierno, en Portugal el Representante de la República, etc. (Congreso de los Diputados de España – Módulo 4, 2005).

En Bolivia, hasta antes de la elección de Prefectos, la administración prefectural no pasaba de constituirse más que en una instancia desconcentrada del nivel central, de representación casi personal del Presidente, quien designaba privativamente a los prefectos como sus agentes en las circunscripciones departamentales que actúan en el marco de un Consejo Departamental de origen municipal con muy pocas atribuciones, buscando precautelar la unidad estatal frente las tentaciones centrífugas que pudieran emerger y garantizar niveles suficientes de eficacia gubernativa.

De esta forma, la prefectura y su estructura llegaron en su momento a constituirse en perfectos ejemplos de un tipo de administración gubernamental periférica, y es solo a partir de la elección directa de sus principales autoridades que este sistema pareció haber entrado a una etapa de cambio gradual, otorgando a las administraciones meso un mayor nivel de

autonomía política en base a la inyección de legitimidad democrática proveniente del sufragio popular, aunque de una forma aún no constitucionalizada.

Ante este escenario, la Presidencia de la República optó por la creación de la figura de los delegados presidenciales, como representantes directos del ejecutivo central ante las administraciones prefecturales en todos los departamentos, sustituyendo de esta manera la labor que hasta ahora cumplían los prefectos, que a partir de su elección directa irían asumiendo paulatinamente un carácter diferente. Según las autoridades centrales, los delegados serán un ente de coordinación entre los departamentos y el Presidente de la República, y no así entre los prefectos y el Gobierno central, sin ningún grado de dependencia ni de las prefecturas, ni de las alcaldías y peor de los comités cívicos, con recursos e infraestructura propia, con dependencia directa del Presidente de la República”.

Por su parte, autoridades departamentales y cívicas cuestionaron la designación de estos funcionarios al considerar que cumplirán tareas paralelas a los prefectos (Periódico La Razón, 31 de enero de 2007).

La base de este diseño organizativo, de clara inspiración francesa, es a criterio de Barrios (2002) un resabio anacrónico del Estado absolutista de la transición del orden medieval al moderno, del “ojo del rey” en el departamento y así, sucesivamente, en la provincia, el cantón y cuanta subdivisión territorial inferior hubiera, para supuestamente preservar la unidad y el orden de la nación.

Concluyendo, la administración periférica del nivel central fue ejercida por los prefectos quienes por entonces gozaban de la calidad de representantes directos del presidente en los departamentos; sin embargo, es con la

elección de prefectos que éstos llegaron a liberarse de este nexo delegativo, imponiendo al ejecutivo central la necesidad de crear mecanismos alternativos para mantener su presencia territorial, optando por crear la figura de los “delegados presidenciales”, siguiendo la larga tradición centralista de la administración boliviana, buscando dar sentido y coherencia al funcionamiento del aparato burocrático público en base a la jerarquía y la coordinación antes que en la cooperación.

1.2.5.El control fiscal y las transferencias intergubernamentales condicionadas

Sobre este aspecto en particular, aplica lo ya expresado en el punto ‘D’ del subtítulo primero del presente capítulo (págs. 267 y sgts.), al cual se adicionan las siguientes consideraciones.

Siguiendo a Musgraves (1959), se tiene que en el área fiscal son tres las principales funciones básicas de gobierno: estabilización macroeconómica, redistribución de los ingresos y el reparto de los recursos. Cabe entonces preguntarnos, de cara al análisis de los procesos de redistribución territorial del poder, cuál de los tres niveles de gobierno puede desempeñar mejor alguna de estas tres funciones.

La disciplina fiscal y la coordinación aseguran la concordancia del accionar subnacional a los lineamientos de política macroeconómica. Dado que el riesgo de la inconducta fiscal de los gobiernos subnacionales complica los objetivos de las políticas nacionales en materia fiscal y monetaria, por consiguiente, un marco institucional adecuado deberá contribuir a lograr esta concordancia. Un marco institucional apropiado de cooperación intergubernamental debe asegurar un cumplimiento voluntario, así como el diseño de comités y/o consejos intergubernamentales con el rol de “filtros”

para las ayudas y transferencias centrales. Además, el establecimiento de constricciones presupuestarias es una importante herramienta para velar por la disciplina fiscal y para hacer que los gobiernos subnacionales asuman las consecuencias de sus propias decisiones (Ebel y Yilmaz, 1999).

En el diseño gubernamental propio del periodo de la investigación, uno de los instrumentos de control fiscal más relevantes estuvo relacionado específicamente con el control de las inversiones de los gobiernos subnacionales a través del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), ejercido por el órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ministerio de Hacienda), a fin de estructurar un registro centralizado que permita compatibilizar los programas operativos anuales y presupuestos subnacionales para su inclusión en el programa nacional de inversiones, con la facultad de congelar las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales inclusive en caso de denuncia probada del Comité de Vigilancia sobre manejos inadecuados de fondos públicos; conflictos de autoridades o en caso de incumplimiento a la exigencia de presentar los POA y/o sus estados financieros al Ministerio de Hacienda en los términos previstos.

Por otra parte, el gobierno nacional utiliza las transferencias condicionadas como instrumento para asegurar el cumplimiento de sus políticas, precautelar los equilibrios fiscales, promover la calidad de las inversiones y las transferencias discrecionales (ordenar las transferencias intergubernamentales fiscales). Como parte de este esquema se ha diseñado la Política Nacional de Compensación (PNC) que con recursos de la cooperación internacional, busca compensar a los municipios más débiles en términos fiscales, compensar a los municipios menos atendidos y promover la eficiencia del gasto público subnacional, creando una serie de fondos (FDC y FNDR) que ofertan recursos de contraparte a los municipios en determinados rubros limitando su capacidad decisoria y dirigiendo de manera

indirecta la inversión local hacia los marcos estratégicos nacionales. Para esto, se han diseñado los siguientes mecanismos:

“(…)

- La asignación de las transferencias condicionadas a los municipios toman en cuenta la misma fórmula de asignación e indicadores de pobreza discutidos y acordados en el Diálogo Nacional 2000 y aplicándose a los recursos HIPIC. Estos indicadores determinan una asignación plurianual para cada municipio financiado a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), creado sobre las bases del FIS y el FDC. Como resultado de las reformas más del 40% de todas las transferencias (incluyendo recursos de HIPC) se basarán en criterios progresivos, tomando en cuenta indicadores de pobreza.
- A efectos de evitar distorsiones en la implementación de la PNC, se busca transparentar y homogeneizar de manera gradual todas las transferencias que, por distintas vías, otorgan el gobierno central, las prefecturas y la cooperación internacional hacia los municipios. Transferencias discrecionales afuera del FPS para la formulación o ejecución de inversiones de competencia municipal deben ser descontadas de las asignaciones municipales del FPS en forma progresiva. En un periodo de tres años, las reformas reducirían las transferencias discrecionales, que en el momento de la aprobación de la Ley del Diálogo estaban alrededor del 37% del total de transferencias a los municipios.
- Para los recursos canalizados a través del FPS (en contraste a los recursos HIPC, que son transferidos directamente a cuentas municipales) se aplican criterios de calidad con relación a la gestión

municipal (cumplimiento de metas institucionales en el marco de un Plan de Ajuste Institucional Municipal-PAI) y de los proyectos.

- El FPS cofinancia programas y proyectos municipales solamente en los sectores priorizados en el Diálogo Nacional 2000, considerados relevantes para la reducción de la pobreza, es decir, salud, educación, saneamiento básico, desarrollo rural, caminos vecinales, energía rural y recursos naturales y medio ambiente. El FPS también financia asistencia técnica para que los municipios puedan cumplir con las exigencias específicas de los proyectos y gestión municipal.
- Bajo el principio de '*matching grants*' se exige contrapartes locales (gobierno municipal, usuarios, sector privado) diferenciado por sector y categoría de pobreza del municipio" (Terán, 2004: 195-196).

De esta forma, la discrecionalidad de las transferencias y gastos en competencias municipales que hasta el 2002 llegaron a 860 millones de dólares norteamericanos, como se ve en el cuadro N° xxx, se han reducido, con la aplicación de la PNC, en aproximadamente 15 al 20%.

Cuadro N° 50

Relaciones fiscales intergubernamentales. Trasferencias y gastos discrecionales							
(En millones de \$US)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Transferencias del Gobierno nacional a prefecturas	16,39	31,43	29,63	24,98	37,61	101,31	263,98
Transferencias del Gobierno nacional a municipalidades	3,68	1,76	5,49	6,83	10,20	57,16	107,66
Transferencias de prefecturas a municipalidades	1,21	2,48	3,35	3,33	2,93	3,08	17,99
Gastos de prefecturas en competencias municipales	52,00	55,00	59,00	43,00	38,27	17,22	285,74
Gastos de prefecturas en competencias nacionales	22,28	33,91	43,59	33,62	29,94	16,24	185,26
Total	95,57	124,58	141,24	111,76	118,95	195,00	860,63

Fuente: Cálculo de macroflujos fiscales interterritoriales. N. Czerniewicz. Ejecución presupuestaria de las prefecturas en Bolivia 2000-2002. R.I. Cisneros (BM/BID). Estadísticas fiscales de las prefecturas en Bolivia. KPMG/BM

Finalmente, en el nuevo escenario intergubernamental en proceso de reconfiguración, se presentan fenómenos que pueden llevar nuevamente a un espacio de desorden fiscal, en el que las transferencias discrecionales marquen la pauta en las relaciones del gobierno central con los gobiernos municipales:

“...el Presidente Evo Morales hizo conocer su política de apoyo a los municipios rurales con escasos recursos económicos, que recibirá cada uno 100 mil dólares americanos destinados a la ejecución de proyectos de salud, educación y deportes, sin contrapartes y de ejecución directa” (Enlared Municipal, 8 de febrero de 2007: s pág.).

“Los alcaldes de los municipios de San Javier, Saipina, Concepción, Cabezas, Santa Rosa del Sara, San Carlos, Puerto Fernández Alonso y San Miguel (departamento de santa Cruz), se reunieron este jueves con el presidente de la República, Evo Morales, y consiguieron financiamiento para ejecutar diversos proyectos para sus municipios. El Gobierno financiará proyectos hasta de 200 mil bolivianos para que los gobiernos municipales mejoren la calidad de vida de sus pobladores” (Enlared Municipal, 2 de febrero de 2007).

La determinación de la inversión pública se realiza mediante la aprobación de la Ley Financial que define el Presupuesto General de la Nación - PGN, lo que implica un largo proceso de negociación política donde confluyen partidos, burocracia de hacienda y brigadas parlamentarias departamentales, bajo el soporte y la atenta vigilancia, claro está, de las organizaciones sociales y cívicas regionales.

En este entendido, en cada centavo que se añade a cada presupuesto departamental subyace el testimonio del poder de negociación y, en su caso,

imposición de las representaciones regionales de acuerdo a la correlación de fuerzas. Es decir, que a mayor poder de negociación de cada región, corresponderá también un presupuesto más alto, lo que confirma la importancia de los aspectos económico financiero en el campo del análisis político.

Finalmente, otro de los elementos fundamentales del control fiscal recae sobre el endeudamiento subnacional, el cual era controlado en la estructura estatal por entonces vigente por el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, en un marco normativo que favorecía la coordinación de este aspecto de la gestión desde el nivel central del Estado¹⁴³, regulando los siguientes aspectos: i) las implicaciones de las políticas vigentes sobre la asignación y gestión de los recursos de crédito en las municipalidades y prefecturas en Bolivia, ii) los mecanismos de control del endeudamiento público subnacional que se han implementado hasta la fecha y, finalmente iii) las políticas de apoyo y reprogramación a las finanzas subnacionales en materia de endeudamiento.

2. Mecanismos de solución de controversias interterritoriales

Este tipo de mecanismos pueden ser de orden contencioso cuando se judicializan y pasan a ser competencia de poder judicial, sea ante tribunales ordinarios o especiales en la vía constitucional; o de naturaleza no

¹⁴³ El marco normativo que reguló la gestión del crédito público nacional y subnacional está establecido desde la misma Constitución Política del Estado (CPE), las normas del sistema de inversión pública y financiamiento externo, la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental que se emitió el año 1990, en cuyo marco se desarrollaron otras disposiciones reglamentarias como las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (1998), así como también la Ley de Administración Presupuestaria (1999), Leyes Financieras especialmente desde 1999, entre otras. Las relaciones fiscales y financieras a nivel subnacional están establecidas actualmente en disposiciones como Ley de Participación Popular (1994), Ley de Descentralización Administrativa (1995), Ley de Municipalidades (1999), Ley del Dialogo (2001), Ley del Mercado de Valores y su reglamento (1998), etc. (PADEP/GTZ, 2006)

contenciosa en la medida que se sustancian al margen de los Tribunales, por vías arbitrales o administrativas, que pueden ser exclusivamente políticas. “Muchos de ellos se encuentran implícitos en los mecanismos de cooperación y de coordinación; otros alcanzan gran intensidad, como los supuestos de coerción estatal o federal, que analizaremos; y otros son simple expresión de la supremacía del Estado central o Federación, como los vistos al analizar los mecanismos de coordinación” (Congreso de los diputados de España – Módulo 4, 2005: 56).

2.1. Contenciosos (tribunales)

El conocimiento y resolución de las disputas de competencias entre entidades gubernamentales territoriales en Bolivia fue inicialmente asignada como atribución de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, con la creación del Tribunal Constitucional mediante Ley 1836 de 1 de abril de 1998, pasó a ser jurisdicción este alto tribunal.

No cabe duda de que la distribución territorial del poder es una materia genuinamente “constitucional”, de manera que las disputas o conflictos que se generen en torno a la misma encuentran la sede idónea para su resolución en los Tribunales Constitucionales aunque su origen pueda tener una raíz política o no estrictamente jurídica (Congreso de los diputados de España – Módulo 4, 2005).

En los archivos del Tribunal Constitucional boliviano se ha podido constatar la existencia de apenas dos casos de resolución por conflictos de competencias interterritoriales, ambos por temas limítrofes. El primero suscitado en el 2000 entre los gobiernos municipales de Tiquipaya y Cochabamba, en el departamento del mismo nombre y el segundo cuya resolución data de 2005, entre la Alcaldía de Cabezas y el Prefecto del departamento de Santa Cruz.

Esto puede explicarse a partir del planteamiento de tres hipótesis, la primera justificaría el escaso desarrollo de estos mecanismos en la implantación de una estructura de gestión gubernamental multinivel que por entonces se encontraba aún en proceso de consolidación, la segunda guarda relación con lo que podría definirse como el predominio de una cultura administrativa poco inclinada a la judicialización de los asuntos político administrativos y la tercera relacionada con la relativa novedad del Tribunal Constitucional, instaurado hace apenas dos años después de inaugurado el proceso de descentralización de base municipal.

En todo caso, la existencia de instancias judiciales de solución de controversias competenciales no sustituye la necesidad de mecanismos administrativos de orden técnico con este mismo fin pero por medios distintos, más de orden político que jurisdiccional. Esto se confirma con las determinaciones que regularmente asumió el Tribunal Constitucional declinando competencia para el conocimiento de asuntos que dependían en el fondo de procedimientos de carácter técnico que, en la mayor parte de los casos, sostuvo más como una competencia de orden meramente administrativo.

En conclusión, el sistema de RIG prevaleciente durante el periodo de estudio no encontró en el aparato judicial un espacio para su desarrollo mediante la jurisprudencia, contrariamente a lo que sucede en los sistemas de corte federal o semifederal donde la intervención de los tribunales de justicia constitucional ha sido vital para determinar el curso de los procesos de gobierno¹⁴⁴.

¹⁴⁴ En Estados Unidos, por ejemplo, es célebre la sentencia emitida por el juez Dillon en 1868, definiendo el status municipal como una derivación del poder estatal. En España son varias las sentencias que determinan aspectos sustanciales para el desarrollo del Estado de las Autonomías, por ejemplo, las STC 4/1981 y 38/1982 que definen el carácter compuesto del modelo de Estado español, acercándolo con ello a la tradición federal aunque no de manera expresa.

2.2. No contenciosos

Son aquellos que se sustancian al margen de los Tribunales, por vías arbitrales, administrativas o exclusivamente políticas. “Muchas de ellas se encuentran implícitas en los mecanismos de cooperación y de coordinación; otros alcanzan gran intensidad, como los supuestos de coerción estatal o federal, que analizaremos; y otros son simple expresión de la supremacía del Estado central o Federación” (Congreso de los diputados de España – Módulo 4, 2005: 56).

Por consiguiente, todo lo expresado en el apartado relativo al control de la gestión pública descentralizada es también válido en este punto, en la medida que los mecanismos de control implican también un cierto nivel de coordinación por parte de las administraciones centrales.

Otro aspecto digno de mención en este apartado guarda relación con el tema de los conflictos limítrofes entre unidades territoriales, que en la vía jurisdiccional es de competencia del Tribunal Constitucional (ver punto 3.5.1) y en la vía administrativa pasa a resolverse aplicando la Ley de Unidades Político Administrativas, cuyo objetivo está relacionado con la regulación de los procesos de creación, reposición, supresión y delimitación de estas Unidades Político –Administrativas.

Esta norma establece dos fases para la creación de unidades político administrativas, una administrativa con intervención de las prefecturas y los ministerios correspondientes hasta la elaboración de un proyecto de ley y otra legislativa, hasta la promulgación de la ley.

En la delimitación de provincias, secciones de provincia y cantones, el proceso se desarrolla en primera instancia en la prefectura del departamento

y en grado de revisión pasa al ministerio del ramo en el ejecutivo central. Si el conflicto involucra a límites interdepartamentales, la primera instancia se sustancia directamente ante el Ministerio del ramo y en grado apelación y revisión ante el Consejo de Asuntos Territoriales, para su posterior tratamiento en el Congreso de la República.

No se cuentan con datos estadísticos acerca del número de procesos administrativos de delimitación de unidades político administrativas que se hayan sustanciado en todas sus instancias a nivel departamental, por lo que no ha sido posible determinar con exactitud el grado de utilidad o eficacia de las mismas, empero, se conoce que, por ejemplo, en el caso del proceso de inició este procedimiento, sin haber concluido hasta el momento de la presentación del informe.

Por otra parte, los datos estadísticos demuestran que el porcentaje de conflictos limítrofes intermunicipales entre municipios es elevado. Casi todos los municipios del país presentan algún tipo de problema en este campo, sea con conflictos de límites manifiestos o dificultades de orden técnico en la delimitación de su jurisdicción territorial.

Porcentualmente hablando, el departamento que presenta los más altos índices de conflictividad de límites intermunicipales es el Beni, con un 78,95% de sus 19 municipios con problemas de este tipo, mientras que el departamento con menor porcentaje de conflictividad de este tipo es Pando, con apenas un 6,67% de sus 15 municipios en tal situación (ver cuadro N° 48).

Enfocando el análisis en los departamentos que forman parte de la muestra de la investigación, se tiene que Chuquisaca presenta el mayor porcentaje de problemas de límites con un 67,86%, seguido por La Paz con un 41,97% y

Santa Cruz con un 37,50%. Llama la atención el hecho de que en el primer caso, tratándose del departamento más pequeño y de menor población, acumule el mayor porcentaje de conflictividad de límites.

Cuadro N° 51

Número y porcentaje de conflictos de límites por secciones de provincia (según departamentos)

Departamento	Conflictos de límites		Con problema técnico		Sin conflictos aparentes		Con ley de delimitación		Total por depto.	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Beni	15	78,95	3	15,79	1	5,26		5,26	19	100,00
Chquisaca	19	67,86	9	32,14		0,00		0,00	28	100,00
Cochabamba	21	46,66	21	46,66	2	4,44	1	4,44	45	100,00
Potosí	17	44,74	15	39,47	6	15,79		15,79	38	100,00
La Paz	34	41,97	39	48,15	1	1,23	7	1,23	81	100,00
Oruro	13	38,24	21	58,82		0,00	1	0,00	34	100,00
Santa Cruz	21	37,50	19	33,90	10	17,85	6	17,85	56	100,00
Tarija	3	27,27	5	45,45	3	27,27		27,27	11	100,00
Pando	1	6,67	11	73,33	3	20,00		20,00	15	100,00
Total país	144	44,00	143	43,70	26	7,90	15	4,40	327	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a gráficos de Mendoza (2004)

3. Grados de influencia subnacional en las decisiones del nivel central

Por otra parte, como señala Cameron (2001) el complejo tema de la redistribución del poder basada en el territorio no se circunscribe solo al análisis de las decisiones y acciones que se tomen de manera directa y descentralizada en las propias unidades territoriales, si no que incluye también el estudio de las formas en las que territorios o colectividades territoriales participan y/o influyen en las decisiones que se toman en los niveles de poder central.

A partir de ello y siguiendo el marco conceptual y analítico precisado, creemos importante identificar los espacios centrales de decisión

gubernamental en los que el nivel de intervención, organización y comportamiento de las élites políticas de los tres departamentos seleccionados como parte de la muestra comparativa (Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz), adquiere importancia: a) El senado en su tradicional rol de cámara legislativa de representación territorial; b) El rol de las élites parlamentarias regionales (senadores y diputados) organizadas en lo que se han venido a denominar Brigadas Parlamentarias Departamentales - BPD tanto en proceso legislativo nacional como en el cabildeo de los intereses regionales en los principales centros de poder; y c) Las élites profesionales de origen regional o periférico fungiendo cargos directivos principales (ministerios) en las diferentes reparticiones del ejecutivo central.

Las limitaciones de este planteamiento son evidentes y se materializan en el hecho de que la determinación de los comportamientos humanos obedece a una multiplicidad de factores, tanto objetivos como subjetivos, además de individuales y colectivos, sin embargo, desde la perspectiva de la elección racional y su derivación más moderada, la teoría de racionalidad limitada (Simon, citado por Paramio, 1999), se asume que las decisiones, al menos de los individuos y grupos de élites, responden a la maximización de los beneficios en provecho propio, su entorno inmediato o su región.

3.1. El rol intergubernamental del senado boliviano

"En la Constitución Política del Estado de 1861 se dispone la sustitución del sistema bicameral (Cámara de Senadores y Diputados), por la Asamblea de una sola Cámara (unicameral), compuesta por diputados elegidos por votación directa¹⁴⁵. El sistema de dos cámaras fue instituido muy

¹⁴⁵ La Constitución de 1851 establecía en el artículo 28º que "El Poder Legislativo, reside en un Congreso, compuesto de dos cámaras co-legisladoras: una de Senadores y otra de Representantes, nombrados unos y otros por el sufragio directo y secreto de los ciudadanos en ejercicio". En cambio la Constitución de 1861, en el artículo 21º dispone que "El Poder

tempranamente en la Constitución de 1831. Por otra parte, cabe hacer un paréntesis para recordar que en sus orígenes el Poder Legislativo de la república bolivariana, por efecto de la Constitución del mismo nombre, fue tricameral (...) La transformación llevada a cabo en la estructura del parlamento boliviano, desde el bicameralismo al unicameralismo y el posterior retorno al sistema de dos Cámaras, se produjo en el marco de un sistema estatal republicano, unitario, de tendencias centralizadoras y de régimen presidencialista. Luego de 26 años del funcionamiento del sistema legislativo unicameral (1861), la constitución Política de 1878, restituye la bicameralidad. A partir de esta última fecha, hasta el presente (2005), el sistema legislativo no ha dejado su cualidad de sistema de representación de dos Cámaras” (Cordero, 2005: 15).

Con esta introducción histórica al caso del parlamento boliviano, adaptando al caso la perspectiva analítica federal de Cameron (2001), se entiende que las estructuras constitucionales prevén mecanismos de RIG que no solo discurren única y unilinealmente del gobierno central hacia las unidades territoriales periféricas, sino que se produce también un fenómeno inverso, en cuya virtud se tiende a “federalizar el centro”, llevando las regiones a las instituciones del gobierno central.

“Esto se hace frecuentemente a través de una cámara alta, que de un modo u otro, representa a las regiones federadas. La forma de nombramiento define de manera efectiva la manera en la que los intereses regionales se expresan en el centro; por elección directa, como ocurre en Australia, Suiza y en los Estados Unidos de América; por elección indirecta que realizan las

Legislativo se ejerce principalmente por una Asamblea, compuesta de los diputados elegidos por votación directa y accesoriamente por un Consejo de Estado, que funcionará sin interrupción”. Finalmente, la Constitución de 1878, señala, según el artículo 39º, que “El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto de dos cámaras: una de diputados y otra de senadores”. Ciro Félix Trigo, 2003, páginas 83 y ss; 328 y ss; 345 y ss; 405 y ss.

asambleas legislativas regionales, como ocurre en Austria y, hasta cierto punto, en la India; por nominación directa de los delegados por los gobiernos regionales, como ocurre en Alemania, o por un sistema que sea mezcla de los anteriores, como en Bélgica, Malasia y España. El sistema canadiense de nombramiento de los miembros del Senado por el gobierno central no cumple con los criterios intrajurisdiccionales, ya que en la parte inferior nos encontramos con una especie de mecenazgo federal en vez de una verdadera representación regional. La principal función de la mayoría de estas cámaras altas es revisar la legislación federal desde la perspectiva de las regiones y de los intereses minoritarios. El Bundesrat alemán, formado por los delegados de los länder, desempeña un papel intergubernamental explícito, fomentando la colaboración entre el gobierno nacional y los poderes ejecutivos regionales” (Cameron, 2001: 138-139).

En el caso del senado boliviano, en teoría cámara de representación territorial, que pese a su composición por electos de las circunscripciones departamentales, no es apropiada para el diálogo intergubernamental en tanto funciona en los hechos como una cámara alta de tipo francés, es decir, de filtro político del proceso legislativo, simple cámara revisora antes que instancia de representación efectiva de los intereses territoriales en las decisiones centrales.

Siguiendo a Barrios (2002: 66) se entiende “...que el congreso de Bolivia cuenta con una cámara alta conformada de tal manera que, a primera vista, una interpretación de la misma como verídica cámara territorial de los departamentos tiene cabida. Sin embargo, analizando más de cerca, las reales posibilidades de que el Senado boliviano pudiera efectivamente representar intereses departamentales, se diluyen inmediatamente. Por un lado, sus atribuciones no se refieren específicamente al meso territorial y mucho menos se cuenta con vetos especiales que se activarían, de modo

automático, para bloquear o empujar a consensos intercamarales cuando los intereses del meso se vieran claramente amenazados. Por otro lado, los senadores son elegidos como efecto “arrastrado” por la decisión del elector por el candidato presidencial, no pudiendo establecerse una vinculación orgánica entre mandante regional y mandatario senatorial. Pero, sobre todo, la conformación del ejecutivo implica una repetición rígida de mayorías en ambas cámaras prevaleciendo la búsqueda de garantías de gobernabilidad política del ejecutivo frente a cualquier intento de resistencia de connotación ‘territorial’ del Senado”.

Ante este escenario, fueron tres las propuestas planteadas en el escenario de la Asamblea Constituyente sobre tema de la estructura del Parlamento (Galindo, 2005): unicameralismo, bicameralismo y el establecimiento de Parlamentos regionalizados o departamentalizados.

No se ha podido encontrar mayor bibliografía con respecto al tema del senado, las propuestas a las que hace mención Galindo en el párrafo anterior corresponden a recopilaciones de simples opiniones políticas, considerando que no se han realizado estudios serios sobre el tema. Se confirma así la idea de que el proceso de descentralización en Bolivia está excesivamente centrado en lo “subnacional”, descuidando el rol del “centro” en un escenario de gobierno multinivel.

En otro términos, es posible afirmar que la lógica de la descentralización se impregnó eficientemente en el funcionamiento de las estructuras de gobierno subnacionales y no así en el nivel central del Estado, en el que persistió la idea de tener a las municipalidades como sus simples agentes ejecutores.

3.2. Las brigadas parlamentarias departamentales

La relación de las representaciones congresales (materializadas en las brigadas parlamentarias departamentales) con los intereses de sus respectivas regiones resulta evidente, más si se considera la existencia de tres tipos de parlamentarios: los senadores, diputados plurinominales y los diputados uninominales. Los dos primeros electos mediante lista cerrada y bloqueada conjuntamente el presidente y vicepresidente, lo que bajo un sistema de partidos de escasa cultura democrática interna, donde no existen las primarias y prevalece un tipo de organización de tipo vertical, hace que la distribución de candidaturas se efectuará de la misma forma, generándose de esta forma fuertes lealtades hacia los caudillos del partido.

Sin embargo, es necesario considerar que con la fuerte crisis de la forma partido, esta afirmación va perdiendo, al menos temporalmente, el sustento suficiente dado que las lealtades que en algún momento se fueron generando a favor de los caudillos políticos se ha visto correlativamente debilitada con el vaciamiento de poder de los propios partidos, provocando en las élites parlamentarias un retorno hacia la fuentes territoriales de su legitimidad.

Cuadro N° 52

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA REPRESENTACION PARLAMENTARIA					
DEPARTAMEN-TO	SENADORES	DIPUTADOS PLURINOMI-NALES	DIPUTADOS UNINOMIN-ALES	TOTALES	POBLACION
Chuquisaca	3	5	6	14	531,522
La Paz	3	15	16	34	2,350,466
Cochabamba	3	9	9	21	1,455,711
Oruro	3	5	5	13	391,870
Potosí	3	7	8	18	709,013
Tarija	3	4	5	12	391,226
Santa Cruz	3	11	11	25	2,029,471
Beni	3	4	5	12	362,521
Pando	3	2	3	8	52,525
TOTALES	27	62	68	157	8,274,325

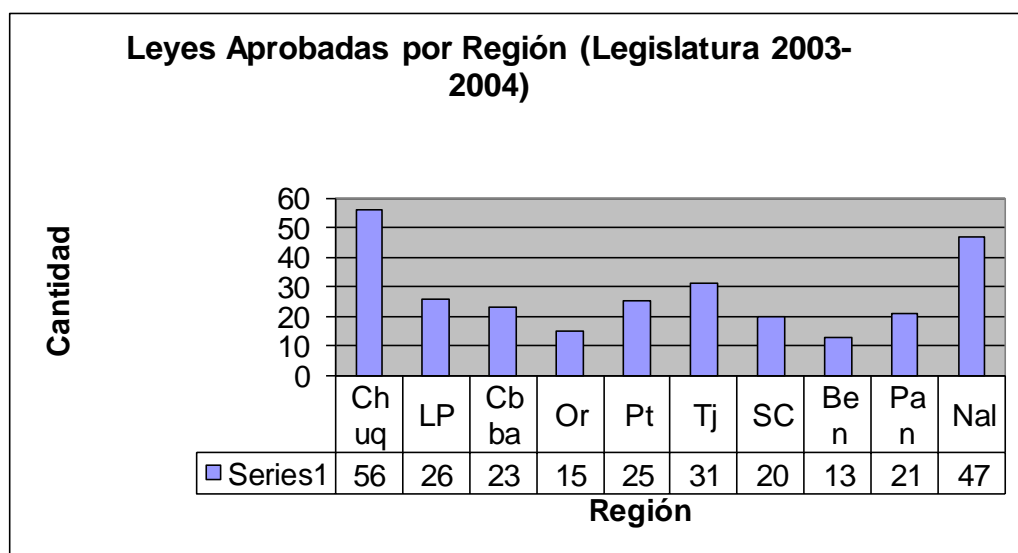
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística, la Corte Nacional Electoral y el Congreso de la República de Bolivia.

De acuerdo a los datos de las últimas elecciones nacionales y el análisis de la composición actual del Congreso (ver cuadro 2), se tiene que, evidentemente, el departamento de La Paz tiene, en términos numéricos, una mayor representación parlamentaria que el departamento de Santa Cruz, lo que se explica en base a las diferencias poblaciones entre uno y otro departamento en el sistema electoral de representación proporcional vigente en el país (La Paz tiene 320.995 habitantes más que Santa Cruz de acuerdo al último censo). Lo mismo sucede en los demás casos, donde el número de representantes va disminuyendo proporcionalmente a la población de cada departamento.

Un interesante dato emerge de "...la crisis que surgió cuando los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba reclamaron, respectivamente, cuatro y dos escaños adicionales en el Congreso, sobre la base de los resultados del censo de 2001. El Tribunal Constitucional estaba de acuerdo. Como no se podía llegar a un acuerdo en el Congreso, el presidente Eduardo Rodríguez promulgó un Decreto según el cual se dieron tres escaños adicionales a Santa Cruz y uno a Cochabamba, mientras que La Paz perdió

dos y Potosí y Oruro perdieron uno” (Assies, 2006: 92). Sin embargo, este dato puede no ser del todo determinante a la hora de medir las capacidades legislativas reales de las brigadas parlamentarias, siendo necesario intentar una aproximación al nivel de eficacia logrado por cada una ellas, en el siguiente cuadro se resume el número de leyes gestionadas a favor de su región por cada brigada parlamentaria departamental en distintos momentos durante el periodo 2003-2004:

Gráfico N° 27



Fuente: Informe de la brigada parlamentaria de Chuquisaca Legislatura 2003 - 2004

Indistintamente del peso numérico de cada representación, las cifras demuestran que unas brigadas parlamentarias departamentales han demostrado mayores capacidades de negociación intergubernamental y eficiencia legislativa que otras, de lo que a su vez se colige que las deficiencias en las capacidades de diálogo e interlocución de algunas de las representaciones parlamentarias regionales redujo las posibilidades de que el parlamento se constituya en un espacio de debate e interlocución territorial eficiente.

3.3. Las élites regionales en cargos ministeriales nacionales

En el caso de las élites regionales la relación resulta desde luego menos evidente, aunque no por ello menos cierta. Es este sentido que para intentar un acercamiento a la temática no pueden dejar de considerarse los variados aspectos que hacen a la forma en que las instancias de gobierno se nutren del personal necesario para su funcionamiento, es decir, así como se tomó en cuenta la generación de lealtades de los parlamentarios como un aspecto relevante, en este subtítulo tomaremos en cuenta también el mismo aspecto pero en relación a los principales cargos del ejecutivo central, esto en el entendido de que la lealtad se genera más fácilmente a favor de quien tiene el poder de disposición de los cargos públicos, considerando el análisis de tres puntos específicos:

- a) La forma de funcionamiento de los partidos políticos en las distintas regiones. Al constituirse estos en los principales proveedores de cuadros profesionales para la administración pública, generalmente a través de un proceso de patrimonialización de los cargos públicos, por otra parte, es importante determinar la proveniencia de la generación de lealtades de estos grupos de funcionarios ya que de ello dependerá también su comportamiento ¿Serán cuadros leales a sus regiones o a sus partidos?, en el segundo caso, los partidos responden más a los intereses de grupos de poder regionales o hacia las élites nacionales con base en el centro de poder nacional.

Ante el debilitamiento de los partidos políticos, producto de la crisis del sistema de representación, debería haberse producido al menos hipotéticamente un cambio de referente y lealtad de los representantes y funcionarios políticos de alto rango, obteniendo correlativamente un mayor grado de libertad para retornar a sus bases electorales y

regionales. Sin embargo, esto no necesariamente tiene porque suceder, empero, en el supuesto que la mayor parte de los actores políticos actúan racionalmente, tenderán a usar el poder actual que transitoriamente ejercen para fortalecer su imagen política personal en sus lugares de origen, esto resulta lógico ante la caída de su soporte partidario, lo que en plan de garantizar su futuro político, muy probablemente les obligaría a buscar lugar en los nuevos partidos emergentes y las agrupaciones ciudadanas que por entonces fueron en su mayoría, de origen y alcance local o regional.

Por otra parte, la debilidad de los gobiernos posteriores a la crisis política de 2003, careciendo en su mayor parte de una sólida estructura de apoyo partidario, los hizo excesivamente sensibles a presiones de cualquier índole, sean sociales, empresariales y/o regionales, viéndose en no pocos casos, obligado a ceder ante éstas en la definición de los cargos públicos de mayor jerarquía, lo que abre la posibilidad de nombramientos acorde con las demandas regionales, antes monopolio de la forma partido.

Sin embargo, al no contar con datos cuantitativos suficientes, no es posible realizar afirmación alguna, quedando lo desglosado como parte de una hipótesis de probanza futura.

- b) La origen territorial de los principales cargos del ejecutivo central. En relación a ministros de Estado, básicamente, aspecto cuya importancia es muy relativa, pero que en algunos casos puede alcanzar cierta relevancia. Nos centramos en el análisis de la conformación de los gabinetes ministeriales de los últimos tres presidentes: Gonzalo Sánchez de Lozada (2002 – 2003), Eduardo Rodríguez Veltzé (2005 – 2006) y Evo Morales Aima (2005 - ...), exceptuando el periodo de Carlos Mesa Gisbert

(2003 - 2005), sobre el que no se lograron reunir los suficientes datos y que se caracterizó, además, por una notable inestabilidad y constantes crisis de gabinete (al menos tres) con igual número de procesos de remoción de ministros.

Durante la última presidencia de Sánchez de Lozada (2002 – 2003), de un total de 17 carteras, la distribución territorial del primer gabinete ministerial arrojaba los siguientes resultados: cinco ministros de Santa Cruz, cuatro de La Paz, tres de Cochabamba, tres de Tarija, uno de Oruro y uno de Potosí

Esta conformación denota un cierto equilibrio territorial entre los dos grandes centros de poder (Santa Cruz y La Paz) y en términos macroregionales, tendríamos 8 ministros para la denominada “media luna” y nueve para la zona occidental del país.

Hasta mediados de 2005, durante el gobierno de Eduardo Rodríguez, se tiene que de los 16 Ministros que conformaban su primer gabinete, cinco eran de La Paz, cuatro de Cochabamba, tres de Santa Cruz, dos nacidos en el exterior, uno de Sucre¹⁴⁶ y uno de Oruro, significando una disminución de la representación política de los departamentos de la media luna.

Estos datos nos indican que la ventaja numérica en cuanto a ministerios la continuaba llevando La Paz, seguida de Cochabamba, Santa Cruz y en menor grado Sucre y Oruro. Debe tomarse en cuenta que el notable debilitamiento de los partidos políticos ha permitido al Presidente un

¹⁴⁶ Esta representación es tomada con carácter de excepcionalidad, pues es de considerar que el peso político del departamento de Chuquisaca y su capital Sucre se mantuvo regularmente bajo desde la mal llamada guerra federal (1898-1899) que produjo el cambio de la sede de los poderes públicos principales a la ciudad de La Paz, manteniéndose en Sucre únicamente el Poder Judicial.

mayor grado de holgura para nombrar a su personal de confianza, sin embargo, el caso de los ministros cruceños parece haberse presentado también un proceso de negociaciones con las fuerzas cívicas y empresariales orientales (élites regionales), impulsado básicamente en el escenario de conflicto surgido a raíz de la crisis política y regional emergente de la subida del Diesel Oil que a la postre provocó la renuncia presidencial.

Es de destacar que aunque en menor número, los ministros de origen oriental asumieron las carteras claves y deben encarar la reactivación económica, plan de vivienda, reestructuración de empresas, acuerdos con el Grupo Consultivo, además del tema tierras y la Estrategia de Desarrollo Productivo, entre otros. Se presumía que su principal mandato radicaba en trabajar en el viraje a la economía mixta, aunque los empresarios del oriente son liberales y muchos de sus sectores recibieron una serie de subvenciones de los inversores externos (Los tiempos, febrero 4 de 2005).

En este periodo, en términos numéricos duros, se tiene que entre las dos grandes macroregiones del país, la “media luna” tenía una representación clara de apenas tres ministros (aunque en carteras estratégicas), mientras que la zona occidental tendría la representación de 11 ministros.

Luego de las elecciones de 2005, con el nuevo gobierno presidido por Evo Morales, la conformación del gabinete ministerial ha quedado de la siguiente forma:

Cuadro N° 53

Gabinete ministerial de Evo Morales (por origen territorial)

	Cartera	Responsa- ble	Fecha de posesión	Lugar naci- miento	Nuevo Respon- sable	Fecha de sustitu- ción	Lugar naci- miento
1	Ministerio de justicia	Casimira Rodríguez	23/1/2006	Potosí	Célina Torrico	23/01/2007	Cocha-bamba
2	Ministerio de desarrollo rural y agropecuarios	Hugo Salvatierra	23/1/2006	Santa Cruz	Susana Rivero	23/01/2007	Beni
3	Ministerio de defensa	Walter San Miguel	23/1/2006	La Paz	Ratificado	23/01/2007	La Paz
4	Ministerio de desarrollo económico	Celinda Sosa	23/1/2006	Tarija	Ratificado	23/01/2007	Tarija
5	Ministerio de planificación del desarrollo	Carlos Villegas	23/1/2006	La Paz	Gabriel Loza	23/01/2007	La Paz
6	Ministerio de educación y cultura	Félix Patzi	23/1/2006	La Paz	Víctor Cáceres	23/01/2007	Potosí
7	Ministerio de gobierno	Alicia Muñoz	23/1/2006	Potosí	Alfredo Rada	23/01/2007	La Paz
8	Ministerio de hacienda	Luis Alberto Arce	23/1/2006	La Paz	Ratificado	23/01/2007	La Paz
9	Ministerio de hidrocarburos	Andrés Solís Rada	23/1/2006	La Paz	Ratificado	23/01/2007	La paz
10	Ministerio de la presidencia	Juan Ramón Quintana	23/1/2006	Cocha-bamba	Ratificado	23/01/2007	Cocha-bamba
11	Ministerio de minería y metalurgia	Walter Villarroel	23/1/2006	Potosí	Guillermo Dalence	07/10/2006	Oruro
12	Ministerio de relaciones exteriores y culto	David Choque-huanca	23/1/2006	La Paz	Ratificado	23/01/2007	La Paz
13	Ministerio de salud y deportes	Nila Heredia	23/1/2006	Cochaba mba	Ratificado	23/01/2007	Cocha-bamba
14	Ministerio de servicios y obras publicas	Salvador Ric	23/1/2006	Santa Cruz	Jerjes Mercado	23/01/2007	Santa Cruz
15	Ministerio de trabajo	Santiago Gálvez	23/1/2006	La Paz	Walter Delgadillo	23/01/2007	Cocha-bamba
16	Ministerio sin cartera responsable de agua	Abel Mamani	23/1/2006	La Paz	Ratificado	23/01/2007	La Paz

Fuente: Elaboración propia

En la nueva coyuntura gubernamental, se tiene que de los 16 ministros ocho son de La Paz, tres de Potosí, dos de Santa Cruz, dos de Cochabamba y uno de Tarija. Posteriormente, se produjo el cambio de siete ministros, quedando el nuevo gabinete compuesto de la siguiente forma: siete ministros provenientes de La Paz, cuatro de Cochabamba, uno de Santa Cruz, uno de Potosí, uno de Oruro, uno del Beni y uno de Tarija.

Es notoria la disminución de la representación cruceña, dado que solo Jerjes Mercado, quien antes ocupaba el cargo de viceministro de Electricidad y Energías Alternativas, es de origen oriental, y al igual que su predecesor, Salvador Ric, pregonó discursivamente que una de sus principales funciones es ser el nexo entre oriente y occidente: "...vamos a contribuir al proceso de cambio para que este gobierno sea exitoso. El nexo entre oriente y occidente es importante porque tenemos que construir una Patria inclusiva donde todos estemos presentes" (Los Tiempos, 24 de enero de 2007).

Cuadro N° 54

Relación de ministros por origen departamental en las gestiones presidenciales de Sánchez de Lozada, Rodríguez Veltzé y Morales Aima

DEPARTAMENTO	Población	Orden poblacional	Recaudación impositiva 2003	Representación ministerial por gestión presidencial				
				Orden recaudación	Gonzalo Sánchez	Eduardo Rodríguez	Evo Morales	Tot.
Chuquisaca	531,522	5	98.930.816	4	0	1	0	1
La Paz	2,350,466	2	2.401.808.769	1	4	5	7	16
Cochabamba	1,455,711	3	520.552.965	3	3	4	4	11
Oruro	391,870	6	44.150.506	6	1	1	1	3
Potosí	709,013	4	31.503.144	7	1		1	2
Tarija	391,226	7	86.534.106	5	3		1	4
Santa Cruz	2,029,471	1	1.935.769.325	2	5	3	1	9
Beni	362,521	8	25.944.628	8			1	1
Pando	52,525	9	1.528.162	9				0
Exterior del país						2		2
TOTALES	8,274,325		5.146.722.421		17	16	16	49

Fuente: Elaboración propia

Estos datos muestran que a partir de la caída de Sánchez de Lozada (2003), la representación departamental en el gabinete ministerial ha seguido un proceso de centralización, es decir, ha venido predominando un alza sostenida de la representación del área occidental del país, más propiamente del departamento de La Paz frente al resto de los departamentos.

Esto puede explicarse considerando el protagonismo de los movimientos sociales occidentales (COR de El Alto, sindicatos cocaleros, organizaciones campesinas, gremiales, etc.) en los últimos acontecimientos políticos suscitados entre 2003 y 2005 en el país, que dieron lugar a lo que se conoció como la “Agenda de Octubre” (nueva ley de hidrocarburos, asamblea constituyente y juicio de responsabilidades a Goni y sus colaboradores) y que produjo, al final de una cadena de remoción de presidentes, el adelantamiento de las elecciones de 2005 en las que resultó electo Evo Morales Ayma. En este contexto, es lógico que estas organizaciones asuman al Presidente como su representante natural y cabeza de “su” gobierno, exigiéndole consiguientemente una “representación política suficiente” en los aparatos del Estado.

Por el otro lado, durante este mismo periodo, el oriente del país, concentrado en lo que se ha venido a denominar como “media luna”, ha desarrollado su propia dinámica y ha generado demandas específicas agregadas en las agendas de junio de 2004 y enero de 2005, ambas centradas en el rechazo al centralismo de La Paz y las tierras altas, en la demanda sobre un referéndum sobre las autonomías departamentales, el apoyo a una “Bolivia productiva” y en dar por concluidos los conflictos sociales que amenazan la productividad y las exportaciones bolivianas (Assies, 2006).

La diferencia entre las dos agendas, que a menudo son presentadas como la del “occidente” y la del “oriente” de Bolivia, constituye un elemento importante en la situación política actual del país (Ídem).

La identificación de dos macroregiones claramente delimitadas, con dos agendas distintas y en algunos puntos disímiles, responde a una simplificación que no explica la compleja realidad de los hechos. No puede

dejarse de lado la existencia una zona intermedia entre las tierras altas y los llanos orientales, compuesta por los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca, donde no se identifica una identidad occidental comunitarista clara (tierras de ex – hacienda) ni tampoco una identidad oriental. Son departamentos que no se han adherido de manera clara a ninguna de las agendas y esto ha venido provocando una cierta disonancia interna, véase por ejemplo el ya referido caso de los acontecimientos de violencia social suscitados en 2007 en Cochabamba entre pobladores del área rural (predominantemente cocaleros) y población civil urbana, los primeros por la renuncia y los segundos por el apoyo al actual prefecto de este departamento recientemente elegido, con trágicos resultados, lo que muestra una incipiente división interna al interior de la propia sociedad civil cochabambina.

En términos de aportes departamentales al erario nacional por concepto de recaudaciones positivas, se tiene que existe un cierto equilibrio en la distribución de ministerios entre los tres departamentos más grandes y que más aportan al fisco (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba), sin embargo, en el resto existen claros desbalances, así, el departamento de Chuquisaca, pese al ser el cuarto departamento con mayor recaudación impositiva, ha conseguido posicionar a tan solo un ministro durante el periodo de tiempo analizado, frente a Tarija que ocupando el cuarto lugar tuvo cuatro, Oruro en el sexto con tres, Potosí en el séptimo con dos y Beni en el octavo con uno (con un porcentaje de aporte impositivo muchísimo menor).

En términos macro regionales, la “media luna” ha gozado de la representación del 28,57% de los ministros de Estado, la zona occidental del país del 42,85% y la zona intermedia el 24,48%, esto durante las tres conformaciones ministeriales analizadas.

Considerando el factor poblacional, se ha procedido a realizar un ejercicio de correspondencia entre población y representación ministerial, construyendo una cifra repartidora a partir de la división del número total de pobladores del país según el censo de 2002 entre el número de ministros que han ocupado el cargo durante el periodo de estudio. Los resultados identifican también notables desbalances, así, el departamento mayor poblado (Santa Cruz) que de acuerdo a la aplicación de la cifra repartidora debería tener por población una representación de 12,01 ministros tuvo solamente 9 (-3), La Paz de 13,91 tuvo 16 ministros (+2), Cochabamba de 8,62 tuvo 11 (+2), Potosí de 4,19 tuvo 2 (-2), Chuquisaca de 3,14 tuvo solo uno (-2), Oruro de 2,32 obtuvo 3 (+1), Tarija de 2,31 obtuvo 4 (+2), Beni de 2,4 obtuvo 1 (-1) y Pando de 0,31 0 (0).

Con esto no se pretende establecer la necesidad de una representación ministerial automática por población o por capacidad de aporte de cada departamento o región, simplemente nos ayuda a esbozar una hipótesis de que el distanciamiento paulatino de los dos centros de poder, Santa Cruz y La Paz tiene directa relación con la distribución de los cuadros que conforman la administración, en este caso, la conformación ministerial, de esta forma, hoy, cuando más álgidas se encuentran las tensiones occidente/oriente se tiene una conformación menos equilibrada entre los dos grandes ejes de poder territorial, con una clara predominancia del occidente y más claramente de La Paz con 7 ministros, frente a Santa Cruz que solo tiene uno, concluyendo que en términos generales, la “media luna” contaría con 3 ministros, el occidente con 9 y la región intermedia (Chuquisaca y Cochabamba) con 4.

Este desequilibrio tensiona las relaciones entre oriente y occidente y profundiza la brecha de lo que algunos autores llaman las “dos Bolivias”, no encontrándose un lugar de intercambio y diálogo intergubernamental en el

ejecutivo, que bien podría ser el gabinete ministerial donde podría intentarse la compatibilización de las dos agendas referidas.

Por otra parte, si bien el factor de origen territorial de los ministros es bastante relativo, sirve de referente en la medida que los agentes políticos sienten, y más ante la actual debilidad de los partidos, un mayor estímulo para volcar la mirada hacia sus regiones de origen, en busca del apoyo político necesario para su gestión, aunque no es menos cierto que esto no tiene porque necesariamente darse en todos los casos, pues en determinados momentos no importa tanto el lugar de nacimiento como el lugar donde los individuos hayan desarrollado la mayor parte de su actividad política y desarrollado sus redes sociales y personales.

Esto da lugar a lo que bien podrían denominarse como “élites cautivas”, es decir, los grupos políticos, profesionales y empresariales que se viéndose forzados a emigrar de sus regiones a los centros de poder, se integran a las redes locales de acogida, comprometiendo sus lealtades a su nuevo entorno.

La migración interna de profesionales en Bolivia se presenta en mayor proporción hacia la ciudad de La Paz (esencialmente burocrática), sin embargo, también se produce hacia los centros industriales (principalmente Santa Cruz y en menor medida Cochabamba), generando redes y comprometiendo lealtades a las organizaciones y empleadores de sus nuevas bases territoriales.

Pese a su relativización, el análisis de la presencial regional y departamental en el gabinete de ministros del nivel central del Estado se constituye en un referente más que, entre otros, refleja el nivel de tensionamiento territorial y la ausencia de espacios formales de discusión intergubernamental al interior de las estructuras del ejecutivo central.

Capítulo V

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

1. La metodología

Con la finalidad de contar con mayores elementos de contrastación de carácter cualitativo que vaya a reforzar o refutar las conclusiones iniciales extractadas de la información recopilada a partir de las demás fuentes secundarias consultadas, se realizaron entrevistas en profundidad a 32 actores clave, seleccionados bajo las premisas del muestreo opinático¹⁴⁷, considerando dos factores esenciales: a) La trayectoria profesional y el reconocimiento público del que gozan en el tema de la descentralización en Bolivia; y b) El nivel de participación y la función que ocupan u ocuparon en el proceso de implementación de la política pública descentralizadora, constituyéndose de esta forma en verdaderos “generadores de opinión”, cuya intervención tuvo algún nivel de influencia en el desarrollo del proceso descentralizador boliviano, tanto en el nivel nacional como en el local.

Los actores seleccionados fueron subdivididos en dos grandes grupos: a) Los “generadores de opinión de influencia nacional”, en un número de dieciséis (16) en su mayoría afincados en la ciudad sede de gobierno (La Paz) y con influencia principalmente en los círculos centrales de poder (gobierno nacional); y b) Los “generadores de opinión de influencia local/departamental”, también con dieciséis (16) sujetos, y que a su vez se subdividen en actores de influencia departamental y en actores de influencia municipal, básicamente alcaldes y concejales y en menor grado ex –

¹⁴⁷ Tipo de muestreo en el que investigador selecciona a los informantes siguiendo criterios estratégicos personales: conocimientos de la situación, facilidad, voluntariedad, etc. (Abreu, 2002).

prefectos y consejeros departamentales. Los primeros fueron seleccionados como informantes clave de acuerdo los parámetros descritos en el párrafo anterior. Los segundos fueron incorporados de manera aleatoria entre los actores municipales vinculados además al asociacionismo municipal. Este grupo fue reforzado mediante la opinión inferida a partir de información secundaria, básicamente las encuestas realizadas por encargo del PNUD-Bolivia durante la gestión 2008¹⁴⁸ y que fueron publicadas, sistematizadas y analizadas por Diego Ayo el año 2009.

Metodológicamente, el proceso se ha desarrollado a través de la realización de entrevistas en profundidad aplicadas a los informantes clave seleccionados (el cuestionario utilizado se consigna en el apartado de “anexos”) y, para el caso específico de los alcaldes y concejales, además de las entrevistas directas, se procedió, como se tiene expresado, a partir de fuentes de información secundarias.

La sistematización de los datos obtenidos no ha seguido la lógica ni el orden de las preguntas del cuestionario que fue aplicado, la cuales, al tratarse de interrogantes genéricas y de carácter abierto, han dejado en libertad a los entrevistados para abundar en sus intervenciones siempre a partir de su dilatada experiencia en la temática, abriendo nuevos núcleos de información que no pudieron dejar de ser considerados. Así, siguiendo la metodología de análisis de contenido sugerida por Andreu (2002), se partió del marco conceptual general de la investigación para proseguir correlativamente con las siguientes etapas del análisis, a ser descritas más adelante.

¹⁴⁸ Si bien el periodo de la investigación se limita al periodo 1994-2005, la encuesta referida aunque fue realizada el 2008 nos permite una lectura valiosa de las opiniones de las autoridades ediles que estuvieron en el ejercicio del cargo durante el periodo de la investigación, tanto por su proximidad con el tema analizado, como por la exhaustividad y nivel de profundidad emergente de la experiencia personal de cada uno de ellos.

1.1. El objeto o tema de análisis

Como no podía ser de otra manera, el tema de análisis cualitativo está directamente relacionado con el objeto de estudio, resumido tanto en la pregunta general de la investigación, como en la operacionalización de las variables de la hipótesis.

Las unidades de análisis aplicadas fueron las siguientes:

- *Unidades de muestreo.* Ya descritos y nominados como sujetos o actores “generadores de opinión”, unos de influencia nacional (GON) y los otros de influencia local/departamental (GOLD). La determinación del universo total de sujetos en los que concurren los dos factores de selección no ha sido posible, considerando el matiz subjetivo propio de los análisis cualitativos.
- *Unidades de registro.* Se realizaron las entrevistas en profundidad a 32 sujetos, 16 GON y 15 GOLD, con la puntualización de que la información proveniente de los GOLD fue complementada con los resultados de la encuesta a autoridades ediles encargada por el PNUD el 2008.
- *Unidad de contexto.* Coincidente en este caso con las unidades de registro, pues no es posible identificar con precisión el universo total de sujetos, el cual se constituiría en la unidad o fuente de datos más amplia continente de las unidades específicas de registro.

1.2. Las reglas de codificación utilizadas

La necesidad de ordenar sistemáticamente el texto de las entrevistas en profundidad para facilitar su interpretación, ha conducido ésta parte de la investigación a optar por cuatro de los ocho parámetros de codificación

establecidos por Bardin, citado por Abreu (2002), entre los cuales destacan las siguientes:

- *Presencia*. La presencia o ausencia de ciertas categorías temáticas en el contenido de una entrevista en profundidad, puede tener o no un significado, lo que podrá ser determinado o inferido al relacionarlo con las demás entrevistas o con otros parámetros de codificación de contenidos.
- *Frecuencia*. Es decir, la cantidad de veces que una categoría temática es enunciada en una, varias o todas las entrevistas, lo que nos da una idea de la importancia que los sujetos otorgan a un determinado elemento o asunto.
- *Intensidad*. Determinado a partir de la forma, el énfasis y el lenguaje con el que es enunciada una determinada categoría temática.
- *Dirección*. Finalmente, enfatizar en el rumbo de una determinada enunciación nos permite determinar la connotación de la misma, que puede ser, por lo general, tenida como positiva, neutra o negativa.

1.3. Las categorías de análisis

Las categorías de análisis fueron determinadas temáticamente a partir de la operacionalización de las variables y la identificación de interrogantes específicas o secundarias disgregadas de la pregunta central del trabajo y de las variables de la hipótesis.

Así, por un proceso de desagregación y re-agrupación temática, las categorías temáticas de análisis se resumen de la siguiente forma:

- a. Canales y mecanismos de RIG (categoría relacionada con la variable independiente de la hipótesis)
 - En el diseño organizacional
 - Excesivo sesgo municipalista
 - Inoperancia del nivel departamental
 - Inoperancia del nivel central
 - En el marco competencial
 - Falta de claridad en las competencias
 - Sobreposiciones normativas
 - Un marco competencial centralista
 - Escaso margen de decisión real en los niveles subnacionales
 - En el comportamiento de los actores.
 - Escasa voluntad del nivel central para descentralizar efectivamente
 - Escasa voluntad para cooperar y coordinar
 - Invasión intencional de competencias
 - Desconfianza mutua
- b. Descentralización de base municipal en Bolivia (categoría relacionada con la variable dependiente de la hipótesis)
 - Nivel de eficiencia de la opción municipalista de descentralización
 - Potencial del municipio para responder a la diversidad
 - Nivel de demandas por reconducir el proceso hacia la opción departamental

Cada categoría temática con sus respectivas sub-categorías se vincula con una o más de las 6 preguntas realizadas a los informantes clave, esto con la finalidad de obtener inferencias para estructurar las conclusiones que nos permitan despejar la hipótesis de la investigación.

1.4. Las inferencias

Las limitaciones de un análisis cualitativo de estas características son evidentes, básicamente relacionadas con la subjetividad y volatilidad en las respuestas, además de una natural tendencia hacia la parcialización y el apasionamiento sobre un tema que en estos tiempos quizás más que en otros, despierta tanto entusiasmos como animadversiones por parte de propios y extraños, razones éstas que nos llevan a tomar los resultados cualitativos como simples referentes de contratación con el resto de la información sistematizada en el presente documento, mejorando las posibilidades para una aproximación más certera al objeto de estudio.

2. Análisis de las opiniones vertidas por los informantes clave en relación a las categorías temáticas definidas

La recopilación de la información de fuente primaria se efectuó mediante entrevistas en profundidad a los actores clave descritos en el anterior subtítulo y cuyos resultados fueron agregados a partir de las 6 preguntas centrales que fueron aplicadas con la finalidad de brindar de guiar las deposiciones y facilitar el proceso de sistematización posterior brindando coherencia a la gran cantidad de información inicialmente dispersa obtenida de los entrevistados.

2.1. Sobre la vigencia del modelo de descentralización municipal

Para lograr una aproximación a la percepción de los actores en relación a este punto se aplicó la pregunta cuyo contenido y resultados sistematizados se encuentran consignados en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 55

PREGUNTA 1

¿CONSIDERA UD. QUE EL MODELO MUNICIPALISTA DE DESCENTRALIZACIÓN AÚN NO ESTÁ AGOTADO?			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	Positivo. Tuvo dos fases, una de implementación y aprendizaje (1994-1998) y otra de consolidación (1999-2005). NA	1	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
2	Positivo. Como una forma de estructuración socioeconómica y administrativa, quizás no étnicamente. NA	2	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
3	Positivo. En fase de ajustes en nro. de municipios y competencias. Existe temor a que se avasallen derechos de los municipios. NA	3	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
4	Positivo. En fase de construcción y ajustes permanentes, muy sujeto a los vaivenes políticos. NA	4	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
5	Positivo con reservas. Las decisiones fundamentales se siguen tomando en el centro sobretodo en temas de recursos, los análisis son muy formalistas y menos reales, precisa de ajustes. NA	5	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
6	Positivo con reservas. Se adhiere a las críticas de Carrión, de ahí la necesidad de ajustes estructurales. NA.	6	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
7	Positivo. En tanto la importancia del municipio no se discute, pero si el diseño global organizativo está en tela de juicio y precisa de ajustes. NA	7	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
8	Positivo. Irreversible, con notables resultados de participación social, pero precisa de ajustes en el meso y su vinculación. NA	8	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
9	Positivo con reservas. Retrocesos producto de la recentralización y el neo-corporativismo de Banzer (1997), requiere ajustes sin desconocer sus avances. NA	9	Positivo. Existe en sesgo defensivo de opinión al tratarse de actores directamente vinculados a la dinámica municipal. Es menos crítico. NA
10	Positivo con reservas. El municipalismo no está respondiendo a la realidad con escasa capacidad económica y de decisión. MA	10	Positivo. Como ex municipalista da por descontada su importancia y la necesidad de coordinar tanto con alcaldes como con las asociaciones y mancomunidades municipales, no expresa más.
11	Positivo con reservas. Notable avance de participación y democratización, pero no responde a la realidad plural de Bolivia. MA	11	Positivo. Como consejera deptal. da por descontada su importancia y la necesidad de coordinar con los alcaldes, pero esencialmente los de su provincia.
12	Positivo. Considerando sus límites, pues ha generado sobre expectativas, es muy ruralista, pero hay que trabajar sobre sus logros y no desecharlos. MA.	12	Positivo. Como consejera deptal. da por descontada su importancia y la necesidad de coordinar con los alcaldes, pero esencialmente los de su provincia.
13	Positivo. Debe ajustarse y complementarse con las demás propuestas, ya que no son excluyentes. NA	13	Neutro. No menciona nada al respecto de manera directa, pero manifiesta su constante relacionamiento con alcaldes más que con ningún

			otro tipo de autoridad y ve la necesidad de ajustes en el meso.
14	<u>Positivo</u> . El modelo funcionó medianamente y dio todo lo que podía dar, es irreversible y sobre él debe ampliarse la descentralización hacia lo departamental e indígena.	14	<u>Neutro</u> . Como secretario de la Prefectura de LPZ da por descontada su importancia pero con un énfasis más técnico y no de análisis político administrativo.
15	<u>Positivo</u> . Pero ha cumplido su ciclo, el contexto de hoy es distinto y requiere de ver la gestión pública en su conjunto, con lo municipal, lo prefectural y lo nacional como un todo, pero con autonomías.	15	<u>Positivo</u> . Con el sesgo propio de quien es parte del sistema asociacionista municipal (AMDEPAZ), empero ve necesidades de complementar el esquema con lo departamental.
16	<u>Positivo</u> . Con el sesgo propio de quien fue parte del equipo de implementación de la municipalización, empero ve necesidades de complementar el esquema con lo departamental.	16	

Fuente: Elaboración propia

Se trata de uno de los cuestionamientos más directamente relacionados con una de las variables de la hipótesis de la investigación, es decir, el nivel de agotamiento de la vía municipal planteado como una consecuencia del déficit de RIG enunciado.

Entre los generadores de opinión nacionales, la percepción al momento de la realización de las entrevistas fue positiva, pues pese a un cuestionamiento generalizado a todo el andamiaje estatal y su modelo, el sistema municipal parecía mantenerse vigente y la crítica parecía no provenir del fracaso del modelo de gestión y gobierno a nivel local, sino más bien de un contexto en el que las nuevas demandas rebasaron sus límites y posibilidades de respuesta, aunque no se especifica con claridad en qué aspectos en concreto.

Quizás un punto a destacar es la incapacidad del municipio para responder a la diversidad y a la cuestión indígena, aunque esta afirmación también es discutible pues por los estudios de Albó y Quispe (2004) y Albó y Barrios (2006) se observa que, por ejemplo, la representación indígena campesina en el gobierno local se fue incrementando notoria y progresivamente.

Por otra parte, si bien esta información excede el periodo de la investigación, el hecho de que la estructura municipal haya pasado casi intacta a la nueva estructura territorial del Estado prevista en la CPE de 2009 no es un dato menor, pues demuestra que el modelo no se agotó en sí mismo y sirvió de base para que sobre sus cimientos se diseñe el nuevo esquema de organización territorial, mucho más complejo pues incluye cuatro niveles subnacionales (tres estables y uno posible).

Otro punto muy especial a destacar es el referente a las expresiones de los generadores de opinión locales, quienes cierran filas alrededor de la opción municipal, asumiendo una actitud que podría ser catalogada como defensiva, explicable toda vez que los cuestionamientos discursivos de la conflictiva coyuntura alcanzó sus picos más altos alrededor de 2005, lo que causó reacciones en los actores políticos municipalistas con posiciones de cautela y escasamente autocríticas.

En lo específico, se pueden identificar tres tendencias de opinión:

- a. La más generalizada revaloriza los logros municipales y los asume como la base para la construcción del andamiaje de la nueva estructura territorial del Estado, para ello se precisa de grandes ajustes, pero en esencia, para este grupo el modelo municipal se mantiene incólume, siendo posible afirmar que el modelo de estructura territorial a la postre aprobado en la CPE de 2009 confirma esta percepción.
- b. La segunda plantea una crítica más estructural al modelo municipal basada en sus limitaciones para responder a la realidad plural nacional, es decir, a las demandas por una participación política de carácter étnico, posición que se contradice con los resultados del ya citado trabajo de Albó y Quispe (2004) y Albó y Barrios (2006); y

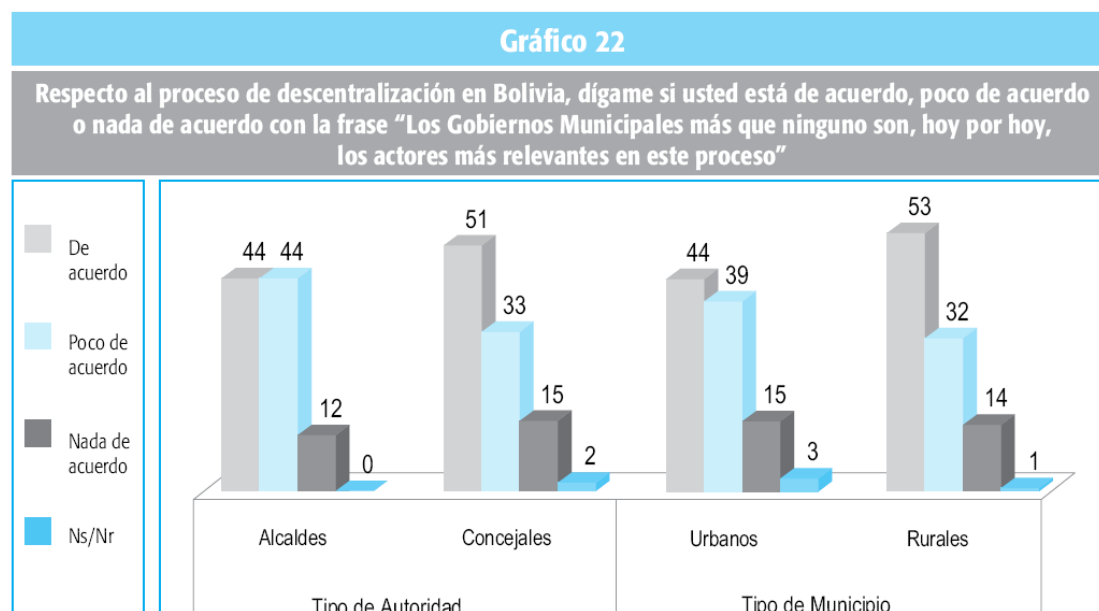
- c. Una posición acrítica y defensiva, básicamente expresada por los actores municipales, para quienes el modelo municipal se constituye en la estructura base para diseñar sobre ella el nuevo modelo estatal, producto de un proceso de reformas ahora irreversible.

En relación al tópico subyacente en la pregunta N° 1, de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada por Ayo (2010) sobre la percepción del rol que por entonces jugaban los alcaldes en el proceso de descentralización, se tiene:

- 1) ¿Son los gobiernos municipales los principales actores de la descentralización?

Gráfico N° 28

¿Son los gobiernos municipales los principales actores de la descentralización?



Fuente: Ayo (2010)

Antes de pasar al análisis de estos datos, debe tomarse en cuenta que durante el tiempo que en la que se realizó la encuesta, Bolivia pasaba por un periodo de contradicciones e incertidumbres, producto de un cuestionamiento colectivo a la estructura y forma de funcionamiento de todo el aparato público, lo que alcanzaba, por supuesto, al esquema centro/localista de descentralización, razón defensiva ante los embates reformistas. Hecha esta aclaración, de los datos consignados en la tabla se extraen las siguientes conclusiones:

- i. Entre los alcaldes y concejales: 1) Los alcaldes tienen una opinión ambivalente en relación a su rol y potencia en el proceso descentralizador, pues en ambos casos subsiste un empate que neutraliza y equilibra las inclinaciones entre quienes están de acuerdo en el liderazgo municipal y entre quienes no lo están tanto (44 y 44); 2) Cosa distinta sucede entre los concejales, entre quienes parece existir un grado mayor de empoderamiento y seguridad, inclinándose por afirmar un claro liderazgo municipal en el proceso (51 a 33).
- ii. Entre gobiernos municipales urbanos y rurales: 1) En los municipios urbanos, existe una clara tendencia hacia el equilibrio, sobreponiéndose levemente la opción que reivindica el liderazgo municipal en el proceso (44 a 39); y 2) En el ámbito municipal de predominancia rural se percibe un mayor afianzamiento de lo municipal en el proceso (53 a 32).

En conclusión, una primera constatación se relaciona a la concurrencia de un mayor rango de seguridad en el liderazgo municipal por parte de los concejales frente a una posición más cauta de los alcaldes y, como segundo hallazgo, se nota un mejor posicionamiento municipal en el ámbito rural, lo que confirma la hipótesis generalizada de que el impacto de la participación popular y la municipalización fue mayor en los municipios de predominancia

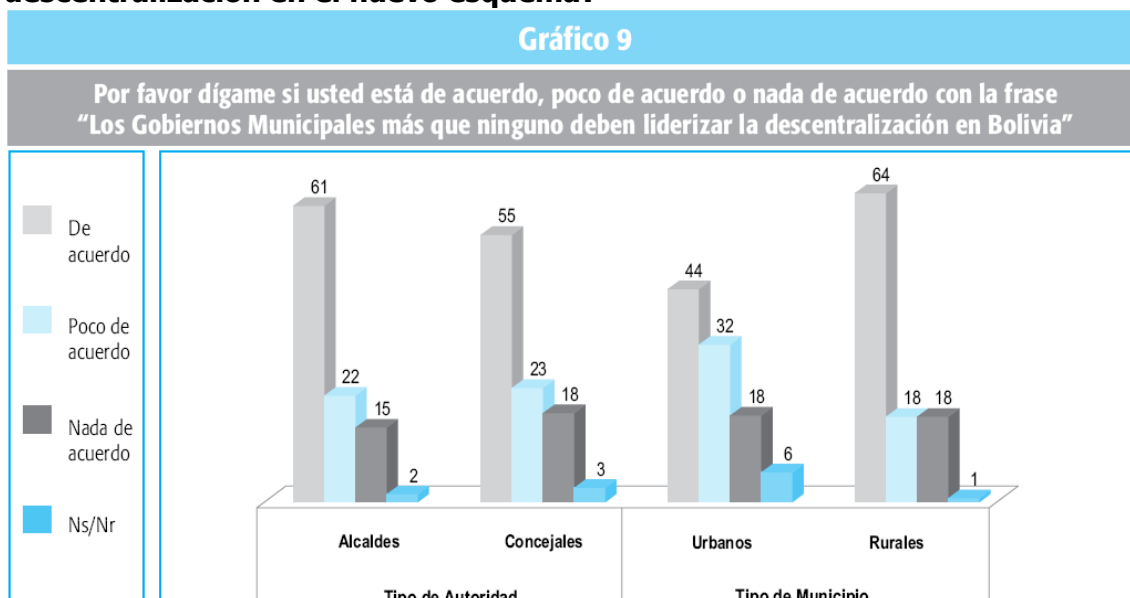
rural, quedando pendiente su reforzamiento en las comunas de ciudades capitales y predominancia urbana.

Otra pregunta de la misma encuesta confirma la tendencia, pues a la afirmación de que el actor más relevante de la descentralización hasta ese momento fueron los actores municipales (alcaldes y concejales) le sigue la proyección del liderazgo municipal hacia la construcción de la nueva estructura territorial estatal, tal y como puede colegirse del siguiente cuadro:

2) ¿Deben los gobiernos municipales liderizar el proceso de descentralización en el nuevo esquema?

Gráfico N° 29

¿Deben los gobiernos municipales liderizar el proceso de descentralización en el nuevo esquema?



Fuente: Ayo (2010)

Cruzando los anteriores datos con los consignados en el anterior cuadro, se tiene:

- a. Entre los alcaldes y los concejales, se extrae que los primeros parecen ser en líneas generales los más convencidos de su liderazgo (61%) frente a un porcentaje relativamente menor entre los segundos (55%). Las restantes opciones se ubican en rangos mucho menores: i) 22% frente de alcaldes frente a 23% de concejales en la opción “poco de acuerdo”; ii) 15% de alcaldes frente 18% en la opción “nada de acuerdo”.
- b. Disgregando las percepciones entre los ámbitos urbano y rural, los datos demuestran que el liderazgo se encuentra mucho más afianzado en los municipios predominantemente rurales con un 64% frente a un 44% del sector urbano.

Esto confirma los datos extraídos de nuestras entrevistas a informantes clave y permite concluir que pese a los cuestionamientos, comprensibles si se toma en cuenta el fuerte estado de crispación y descontento social previos a la Asamblea Constituyente, el andamiaje municipal persistió y de cierta manera logró reciclarse con fortaleza en el nuevo esquema territorial de la Constitución de 2009.

2.2. Sobre las relaciones entre las prefecturas y los municipios

Pregunta centrada en uno de los aspectos más importantes del sistema de RIG vertical en Bolivia durante el periodo de la investigación, cuyos resultados se sistematiza en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 56

PREGUNTA 2

¿CÓMO PERCIBE UD. LAS RELACIONES ENTRE LAS PREFECTURAS Y LOS MUNICIPIOS?			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	<u>Negativo</u> . Pues la Prefectura, por su naturaleza sigue la visión nacional y no la municipal, y el PDD y los PDM no se engarzan, tanto por lo dicho como por el problema de tiempos de ejecución. Hay que superar este esquema negativo. Por otra parte, los SED-FMC funcionaron más como operadores políticos. ENFASIS EN LA PLANIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	1	<u>Positivo</u> . Desde su perspectiva como gerente de la AMDECH, indica que fluida, aunque admite que con las instancias de fortalecimiento municipal de la prefectura hay duplicidad y ellos tienen más autoridad. DUPLICIDAD
2	<u>Negativo</u> . La legitimidad de los consejeros departamentales no ha favorecido su rol de articulador. Sobreposiciones de competencias y atribuciones, así como de recursos. ÉNFASIS EN LO POLÍTICO Y EN LAS COMPETENCIAS	2	<u>Positivo</u> . Desde su perspectiva de consejero departamental, ve en la planificación (PDD) y en rol de articulación del consejo departamental, pero en la lógica municipalista, canalizando demandas de financiamiento de los municipios a la Prefectura. ROL DE LOBY MUNICIPAL.
3	<u>Negativo</u> . La cultura política administrativa boliviana no se inclina hacia la cooperación y el diálogo, prefecturas y municipio compiten, no cooperan. ENFASIS EN LA CULTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA REACIA AL DIALOGO INTERTERRITORIAL.	3	<u>Ambiguo</u> . Desde que los GM reciben ingresos, se están abriendo escenarios de coordinación, antes no, pues solo era recibir transferencias condicionadas desde el centro. UN EMPODERAMIENTO DE LOS NIVELES SUBNACIONALES POTENCIA LAS RIG.
4	<u>Negativo</u> . Pues el nivel departamental no ha funcionado en su rol de director territorial del proceso y de apoyo a los municipios, del mismo modo, no hay una distribución competencial clara y coherente. ANTE ESTA FALENCIA, VE EN LAS ASOCIACIONES Y MANCOMUNIDADES MUNICIPALES UNA ALTERNATIVA PARA LLENAR ESE VACIO EN EL MESO.	4	<u>Positivo</u> . Pero entiende que la AMT es más que el consejo, un ente articulador con una visión municipal, la labor del consejo departamental no debiera ser igual, debería tener otra visión. DUPLICIDAD CON LAS INSTANCIAS PREFECTURALES
5	<u>Negativo</u> . Se descuida el nivel intermedio y es muy importante en un país con tan alta diversidad, pues se precisa de niveles territoriales de agregación, aunque eso sea más costoso económicamente. Las Prefecturas por su composición no son agentes de coordinación pues en el prefecto se impone la visión central del presidente y en el consejo la visión municipalista que no ve región ni departamento, solo sus municipios, parecen representantes gestores de proyectos de su municipio. VE EN EL MESO UN ROL MAS DE INTEGRACIÓN DE INTERESES Y DEMANDAS EN UN ESPACIO MAYOR Y DE DELIBERACIÓN.	5	<u>Ambiguo</u> . Como Prefecto, la relación con los alcaldes era de demanda, es decir, ellos buscaban el encuentro para demandar y no proponer coordinación y concurrencia. PESE A TENER RECURSOS, LOS ALCALDES SON MAS DEMANDANTES QUE SOCIOS.
6	<u>Negativo a medias</u> . No critica el diseño prefectural ni atribuye al mismo la disfunción en su relacionamiento con el nivel municipal, más bien identifica la ausencia de un articulador institucional regional entre el departamental y el municipal (región) para que eso suceda, además de la planificación como elemento de coordinación. MÁS ÉNFASIS EN DISEÑOS EFICIENTISTAS.	6	<u>Negativo</u> . Como consejero, ve que el Consejo Departamental actúa disperso, cada consejero como cabildero de sus municipios, sin visión más allá de ello. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS
7	<u>Negativo</u> . Pues las prefecturas no son más que representaciones del nivel nacional, no juegan un rol político propio, por ende, las relaciones son más con el nivel central. IDENTIFICA UN ERROR DE DISEÑO QUE NO PERMITE UN NIVEL INTERMEDIO COMO UN ACTOR CON OPINIÓN PROPIA CON EL QUE INTERLOCUTAR.	7	<u>Negativo</u> . Como presidente de la brigada parlamentaria, veía en ellos mucho celo, era difícil coordinar. QUIEBRE CON EL LEGISLATIVO EN LO REFERENTE A LOS DIPUTADOS PLURIS, OTRA COSA ES CON LOS UNIS QUE IGUAL TIENE VISIÓN MUNICIPALISTA.
8	<u>Negativo</u> . El relacionamiento es débil tanto en lo formal (normas) como en lo operativo, esto a causa de un nivel departamental muy débil, más un representante del nivel nacional y con déficits técnicos y políticos importantes. ENFASIS EN LO NORMATIVO Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (INVASION DE COMPETENCIAS). DEBILIDAD PREFECTURAL.	8	<u>Negativo</u> . Como consejero deptal. veo que los alcaldes ven al consejero como su funcionario permanente y representante ante la prefectura, lo que les quita la posibilidad de pensar, desde lo local, pero con una visión mayor, departamental. Pero esto ha ido madurando. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS.

9	<u>Negativo</u> . El nivel departamental no existe como gobierno o por lo menos administración descentralizada, es parte del nivel central y se dedica a invadir y debilitar al nivel municipal. ENFASIS EN EL CARÁCTER DE AGENTE CENTRAL DEL GOBIERNO CENTRAL.	9	<u>Ambiguo</u> . Como prefecto, encontré un PDD y un POA con un profundo sesgo municipalista, producto de la equivocada visión de los consejeros, a eso tuvimos que ponerle frenos, pese a ellos logramos una relación cordial. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS LO QUE SE VE EN EL PDD.
10	<u>Negativo</u> . Las RIG a todo nivel no existen, más bien son escenarios competitivos. NO SE HAN ESTABLECIDO MECANISMOS FORMALES DE RIG, DADA LA CULTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA, NO SE LOS VE NECESARIOS, RIGE MÁS LA JERARQUÍA.	10	<u>Ambiguo</u> . Pero en su calidad de prefecto, decidió buscar un mayor relacionamiento municipal con el sistema asociativo y en la planificación de proyectos, ayuda el hecho de haber sido antes miembro de AMDEPAZ.
11	No comenta nada al respecto. Opina que los problemas son mas estructurales y tienes que ver con la coincidencia entre un Estado diseñado artificialmente, que no condice con la realidad plural de Bolivia. SOCIOCÉNTRICO EN EL ANALISIS, PERO AL MISMO TIEMPO CON UN FUERTE COMPONENTE DE PODER CENTRALIZADO EN EL ESTADO, ESTATISTA EN LA PROPUESTA POLÍTICA.	11	<u>Negativo</u> . Como consejero deptal. veo que los alcaldes ven al consejero como su funcionario permanente y representante ante la prefectura, lo que les quita la posibilidad de pensar, desde lo local, pero con una visión mayor, departamental. Pero esto ha ido madurando. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS.
12	<u>Negativo</u> . Las RIG están trucas por la ausencia de la bisagra que es el nivel intermedio, que juega más un rol de agencia del nivel central, no como un fiel de la balanza para la interlocución. OTORGA A NIVEL DEPTAL. UN ROL DE FACILITADOR.	12	<u>Negativo</u> . Como consejera, asume el rol de representante de los municipios de su provincia, con una escasa visión de departamento. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS.
13	<u>Ambiguo</u> . Se centra en programas específicos y alude a un tipo de entes de transferencia condicionada de recursos a las municipalidades, a veces directamente desde el nivel central, y a veces con intermediación prefectural. MAS EN LA LÓGICA DE FEDERALISMO DE EJECUCIÓN, PERO LO VE POSITIVO.	13	<u>Neutro</u> . Como ex – parlamentario, no menciona nada claro en relación a este punto.
14	<u>Negativo</u> . El diseño contenía una prefectura que al no generar sus propios recursos y no tener legitimidad de origen, se circunscribió a vehicular algunas transferencias condicionadas hacia el nivel municipal.	14	<u>Positivo</u> . Con el sesgo de que a tiempo de la entrevista fungía como autoridad prefectural, relevando el trabajo con los municipios en proyectos específicos, sin mencionar temas de deliberación y co-decisión.
15	<u>Negativo</u> . En el anterior esquema, la prefectura no era más que un brazo operativo del nivel central, por lo tanto, las relaciones con los municipios seguía esta línea, con la elección de prefectos la cosa cambia pero se puede desbordar. Temores propios de un funcionario de alto nivel del gobierno central.	15	<u>Positiva</u> . Empero, con el sesgo de ser funcionaria de AMDEPAZ, revaloriza el rol de canalizador de recursos para los municipios.
16	<u>Negativo</u> . Existió un déficit de potencial articulador en las prefecturas, pues el diseño no funcionó como se esperaba: consejeros hipermunicipalizados y prefectos representantes 1presidenciales, lo que da como resultado un nivel disfuncional en el sistema global.	16	

Fuente: Elaboración propia

Quizás por la tradición centralista de la administración pública boliviana, el tema de la coordinación interterritorial y las RIG fueron aspectos escasamente desplegados tanto en la praxis política como en el desarrollo teórico.

Con esta puntualización, se tiene que la percepción de los actores entrevistados es, en general, negativa; sin embargo, las razones son dispares, por lo que se hace necesario un análisis en mayor detalle:

- a. La visión y lealtad centralista/presidencialista del prefecto. Lo que se suma a un diseño organizacional en el que dicha autoridad genera su lealtad hacia quien lo designa, en este caso, el presidente y si se considera, además, que preside el Consejo Departamental, es lógico suponer que de una forma u otra, la visión central del Estado se superpone a la capacidad deliberativa propia de los colegiados territoriales.
- b. Deficiencias en los Consejos Departamentales. Identificándose problemas de legitimidad, pues su mandato no tenía origen en el voto ciudadano, sino en la designación por los gobiernos municipales de su provincia (específicamente los concejos municipales), asumiendo, por consiguiente, un rol de representante de los intereses municipales pues su lealtad se genera a ese nivel. De donde deviene la segunda crítica, relacionada con su excesivo sesgo municipalista, contexto en el que hasta se considera a los consejeros como “empleados” o delegados municipales ante la instancia prefectural, exigiéndoles labores de cabildeo y gestión, antes que un compromiso de proyectar, aún desde una visión municipal, un horizonte de desarrollo con visión de departamento.

Por otra parte, el hecho de ser designados solo por los Concejo Municipales, sin intervención directa del Alcalde, tuvo sus repercusiones en la forma en la que asumieron sus funciones.

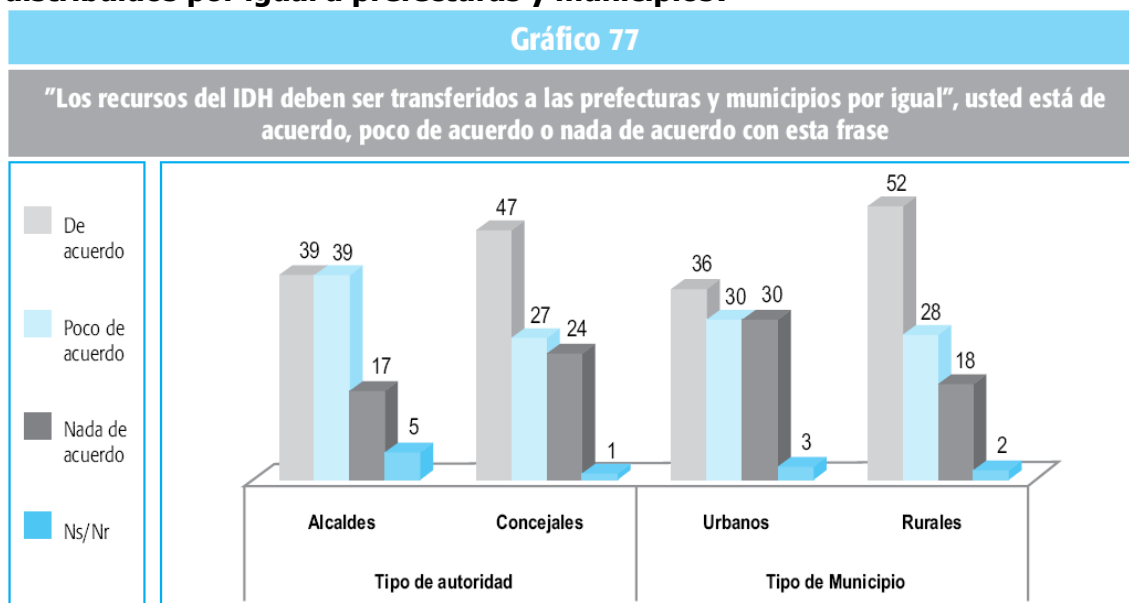
- c. La existencia de una cultura política y de gestión reacia al dialogo y la cooperación. Que se suma como un factor que coadyuva a una estructura de actores cuyo diseño formal responde a la intención inicial de constituir en el nivel prefectural un mecanismo de articulación, pero que en los hechos, no pudo terminar de materializarse, más al contrario, parece reproducir y profundizar sesgos de conflicto y competencia antes que escenarios de dialogo y concurrencia.
- d. La visión municipalista radical. Que desahucia al nivel intermedio prefectural y plantea su sustitución a partir de la constitución de entes producto del asociacionismo municipal, planteando a las asociaciones de municipalidades a nivel del departamento y sus agentes operativos regionales en las mancomunidades, justificando este posicionamiento en la existencia de duplicidades y esfuerzos desconectados, en la politización partidista del nivel prefectural y en su escasa capacidad técnica, esto pese a contar con una importante cantidad de recursos económicos, los cuales bajo este criterio deberían ser traspasados al sistema asociativo. Se trata de una perspectiva extrema que puede explicarse, al menos en parte, en el estado de crispación del momento y la adopción de posiciones de ataque y defensa entre los diferentes actores, algo a lo que se hizo referencia anteriormente.

Las dos preguntas de la encuesta de Ayo (2010) que pueden aportar a este punto del análisis son las siguientes:

- 1) ¿Deben los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH ser distribuidos por igual a prefecturas y municipios?

Gráfico N° 30

¿Deben los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH ser distribuidos por igual a prefecturas y municipios?



Fuente: Elaboración propia

De los datos del cuadro se colige que aún en un aspecto tan polémico como el de los recursos y en un momento tan álgido de la política nacional, la tendencia general de las autoridades municipales tiende al equilibrio, así:

- i. Entre los alcaldes, se produce un empate entre las opciones “de acuerdo” y “poco de acuerdo” (39% en ambos casos), mientras que entre los concejales la primera opción se impone ampliamente en razón de 47% frente a un 27%.
- ii. Disímil comportamiento se identifica entre lo urbano y lo rural; así, entre los actores municipales de zonas de predominancia rural existe una clara inclinación hacia manifestar su pleno acuerdo con que la mayor parte de los recursos públicos se inviertan a través del gobierno municipal (52% frente a un 28% que opta por estar “poco de acuerdo”). La situación es más moderada en el ámbito urbano, donde un 30% se inclina por estar

“plenamente de acuerdo” frente a un 30% que se encuentra “poco de acuerdo”.

Cruzando datos, se constata que si bien existe un cierto nivel de desconfianza entre actores prefecturales y municipales, las posiciones de competencia por los siempre escasos recursos estatales se impone pero con ciertas matizaciones, siendo mucho más fuerte en el área rural donde los actores municipales parecen mucho más empoderados y con menos intensidad en los municipios de predominancia urbana, un sector en el que se sintieron menos los efectos de la democracia local y la participación popular.

Por otra parte, a pesar de los roces en ciertos sectores de la gestión, ninguno niega del todo la importancia que cada cual (prefecturas y municipios) tuvo en el proceso de descentralización y no descartan la presencia de ninguno en la proyección de las reformas territoriales en el marco del proceso constituyente, identificando los principales problemas que se presentaron en su relacionamiento y planteando incluso posibles soluciones.

2.3. Sobre las RIG horizontales a nivel local: el asociacionismo municipal

Cuadro Nº 57

PREGUNTA 3

¿FUNCIONA EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL EN BOLIVIA? (SOBRE RIG HORIZONTALES)			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	<u>Intermedio</u> . Sobre las mancomunidades, las obligatorias de menos de 5.000 habitantes han funcionado bien por criterio de necesidad e incluso sobrevivencia municipal, con futuro de fusión de municipios inclusive. En la voluntarias o funcionales veo mucha fragilidad, interés por recursos o proyectos específicos y con ello mueren (de papel), hay que trabajar con criterio regional. CRITERIO CAUTELOSO	1	<u>Positivo</u> . Es un proceso incipiente, en consolidación, que funciona pero sin mucha claridad aún. PROCESO EN CONSOLIDACIÓN.
2	<u>Positivo</u> . Se centra en las asociaciones departamentales, pero como suplentes de las funciones nacionales y prefecturales en apoyo a los municipios. Le falta desarrollar su rol aglutinador y de representación política, no gremial si no de propuesta de políticas desde lo municipal. ROL DE APOYO TÉCNICO PERO NO FACILITADOR DE RIG.	2	<u>Intermedio</u> . Como consejero, vincula lo mancomunitario con lo municipal y se torna a la defensiva, manifestando que "hizo bien su trabajo" a favor de los municipios que lo eligieron. POSICIÓN COMODÍN.
3	<u>Positivo</u> . Asociaciones y mancomunidades tienen un fuerte rol de apoyo, pero falta desarrollar su rol de estructuradores de políticas municipales, de articuladores, eso sin descartar el apoyo técnico que al final duplica con los niveles central e intermedio, para ello hay que ver temas de sostenibilidad. ROL DE APOYO TÉCNICO PERO HASTA AHORA NO FACILITADOR DE RIG NI ARTICULADOR DE POLÍTICAS MACRO.	3	<u>Intermedio</u> . Como prefecto vio en el sistema asociativo un buen facilitador de las RIG como interlocutor municipal con resultados interesantes como PE el IDH, la FAM a nivel nacional y las asociaciones a nivel departamental. VE EL SISTEMA ASOCIATIVO CON ISIÓN PRAGMÁTICA.
4	<u>Intermedio</u> . Las mancomunidades y asociaciones surgen por indolencia del nivel central, ahora todas con una visión de fortalecimiento y apoyo técnico, pero creo que las primeras deberían ser mas de espacios de concurrencia para temas de desarrollo económico y las segundas para asistencia técnica y representación política no gremial. Es necesaria la consolidación del sistema y su sostenibilidad para hacer de él un espacio serio. PUEDE FUNCIONAR MEJOR, PERO NO ESTÁ CONSOLIDADO NI SUS ROLES ACLARADOS.	4	<u>Positivo</u> . Hacia dentro del sistema asociativo, es decir, con los municipios se trabaja más en apoyo técnico y hacia afuera, con otros niveles gubernamentales, se trabaja más en temas de representación, de RIG verticales. POSICIÓN INTERNA EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN, AUNQUE EXISTEN PROBLEMAS.
5	<u>Negativo</u> . No ha necesidad de mancomunidades salvo casos muy específicos, la visión de región o espacio supramunicipal tiende a ser menos democrática pues es mayor el territorio y eso no facilita la participación. UN ROL MÁS TÉCNICO Y PUNTUAL, NO ESCENARIO DE POLÍTICAS NI ARTICULACIÓN.	5	<u>Negativo</u> . En su gestión como prefecto las relaciones fueron más de cordialidad que de resultados técnicos y de gestión, las relaciones eran más con el SED-FMC. A PESAR DE ELLO CATALOGA LAS RELACIONES COMO COOPERATIVAS.
6	<u>Intermedio</u> . El tema mancomunitario hay que trabajarlo en visión región para buscar su solidez y un escenario intermedio entre el nivel municipal y el departamental, no es un modelo es más una práctica guiada por las necesidades de articulación y puede dar lugar a un nuevo modelo de RIG. CONSTRUCCIÓN DE REGIONES MEDIANTE MANCOMUNIDADES.	6	<u>Positivo</u> . Vio en la AMT un aliado, pues sus demandas eran más normativas que económicas. No dice mucho más.
7	<u>Negativo</u> . La visión de mancomunidad ha sido mal aplicada, impuesta, sin asidero en la realidad, no ha tenido visión de inversión concurrente. HAY QUE REPENSAR EL TEMA ASOCIATIVO EN CLAVE DE CONCURRENCIA, ESO ES, RIG.	7	<u>Positivo</u> . Como consejero, con los municipios y la mancomunidad de su región, haciendo de articulador de las demandas, muy poco con la AMDECH.

8	<u>Intermedio</u> . Las mancomunidades deben jugar el rol de articuladores entre el municipio y el nivel intermedio/departamental. PROMUEVE EL ROL DE ARTICULACIÓN, FACILITADOR DE RIG.	8	<u>Ambiguo</u> . Como presidente de la brigada parlamentaria, muy poca relación salvo con el gerente en temas muy técnicos, mas no dijo.
9	<u>Intermedio</u> . Están sirviendo como articuladores para la constitución de regiones, no como niveles de gobierno, sino como espacios de concurrencia. ÉNFASIS EN EL ROL DE ARTICULADORES, RIG.	9	<u>Ambiguo</u> . Como prefecto, encontré un PDD y un POA con un profundo sesgo municipalista, producto de la equivocada visión de los consejeros, a eso tuvimos que ponerle frenos, pese a ellos logramos una relación cordial. VISIÓN MUNICIPALISTA DE LOS CONSEJEROS LO QUE SE VE EN EL PDD.
10	<u>NO RESPONDE</u>	10	<u>Positivo</u> . Pues como ex – técnico de la AMDEPAZ y ex – prefecto, la relación fue más fluida mediante el sistema asociativo y más propiamente su directiva.
11	<u>Intermedio</u> . Las mancomunidades tienden a ser más un hecho burocrático/administrativo para articular élites, pero no una identidad territorial, en lugares donde el nivel de cultura organizativa pre-existente es sólido. Refiere no conocer el tema en las regiones de valles de ex - hacienda. UN FENÓMENO BUROCRÁTICO MAS QUE POLÍTICO REGIONAL.	11	<u>Intermedio</u> . Pues como ex – consejera, la forma de elección la llevaba a relacionarse de manera directa con los actores municipales de su provincia, tanto así que no siquiera menciona a la AMDEPAZ (región circundante al lago).
12	<u>Intermedio</u> . Han nacido más como una opción a la inoperancia del nivel intermedio, por ello, no son la solución, sino un paliativo, hay que recuperar el nivel intermedio y rescatar algunas mancomunidades pero con un rol renovado. SUSTITUTOS DEL NIVEL INTERMEDIO.	12	<u>Intermedio</u> . Como ex – consejera, la forma de elección la llevaba a relacionarse de manera directa con los actores municipales de su provincia, tanto así que no siquiera menciona a la AMDEPAZ.
13	<u>Intermedio</u> . Nacen como una instancia de coordinación y de abogacía ante las instancias nacionales (defensa), pero luego asumen, ante la inoperancia prefectural, el rol de asistencia técnica. NO PLANTEA POSICIÓN CLARA.	13	<u>Neutro</u> . Como ex – presidente de la brigada parlamentaria de LPZ menciona su relación con alcaldes, pero ni siquiera nombra a la AMDEPAZ o a la FAM.
14	<u>Negativo</u> . Las mancomunidades son importantes, sin embargo, al no ser de carácter público y no recibir recursos estatales se han supeditado a la cooperación y eso no ha hecho de ellas un actor estable de la descentralización.	14	<u>Neutro</u> . Pues como secretario gral. de la Prefectura hace mención a sus constantes reuniones con actores municipales, pero no menciona a la AMDEPAZ o a la FAM, es posible que ya lo de por descontado.
15	<u>Intermedio</u> . Pues las relaciones como viceministro las mantuvo mediante el sistema asociativo y más propiamente la FAM por su carácter nacional que presentó la agenda municipal con temas de coyuntura y estratégicos, a la que tiene como representante del municipalismo.	15	<u>Positivo</u> . Con el sesgo de ser representante de la AMDEPAZ, relievando su carácter de aglutinante de los intereses municipales del departamento e interlocutor ante la FAM y por su intermedio, ante el nivel nacional.
16	<u>Neutro</u> . No menciona al asociacionismo, aunque da por sentado el esquema municipal con toda su institucionalidad, suponemos que incluido el asociacionismo.	16	

Fuente: Elaboración propia

En lo referente a las RIG de carácter horizontal, los actores perciben el problema desde tres perspectivas relacionadas pero diferentes, a saber:

- a. Estructuras artificiales y frágiles. Se trata de una de las opiniones con mayor rango de frecuencia y presenta ciertos matices. En lo referente a la artificialidad, se hace alusión a los intereses coyunturales que impulsaron la creación de mancomunidades, con la única finalidad de

canalizar recursos, principalmente de la cooperación, para llegar a los municipios sin considerar elementos de sostenibilidad ni de referencia territorial, por lo mismo, esto redundará en su fragilidad y excesiva dependencia de capitales extra municipales. Por consiguiente, se las ve más como constructos exógenos, que no necesariamente nacen de la necesidad municipal real y, por lo mismo, son muy proclives a desaparecer junto con el proyecto o fuente financiera que las creó y utilizó. Otro aspecto que se destaca en este punto es el relacionado a su escaso referentes territorial, es decir, que no se construye en visión de región o piso ecológico, afirmación que se relativiza en el caso de las mancomunidades de Santa Cruz y Chuquisaca, departamentos en los que este proceso se produjo sobre la base de la vieja micro regionalización heredada del trabajo de las Corporaciones de Departamentales de Desarrollo.

- b. Rol subsidiario en relación a la inoperancia prefectural. Esta visión se sustenta en la idea de que el asociacionismo municipal nace como una opción o alternativa desde los propios municipios, ante la inmovilidad, politización y escasa capacidad técnica de las prefecturas en su rol de promotoras del desarrollo. Desde esta perspectiva, se ve a las instancias asociativas (asociaciones y mancomunidades) como instancias técnicas, centradas más en la prestación de servicios que en labores de representación y articulación de políticas (RIG), lo que redundará negativamente en una de sus potencialidades más grandes y las hacen proclives a duplicar esfuerzos con otros niveles de gobierno, la cooperación y ONG que también ofrecen es de tipo de apoyo. Si a esto se suma un marco normativo que relega al sistema asociativo al ámbito privado, sin posibilidades de constituirse en agente de inversión pública, se cierra un círculo negativo que limita su despliegue.

- c. Escasa claridad en sus roles y funciones. Percepción que deviene de las anteriores y que por las opiniones vertidas, parece originarse en varios elementos, entre los que destacan la novedad del proceso y su desordenada emergencia, las debilidades institucionales y financieras de los propios municipios, el marco legal adverso y la escasa proyección de sostenibilidad plantean grandes desafíos al sistema asociativo; pese a ello, la mayor parte de los actores reconoce su potencial y se plantea el desafío de incorporarlo a la nueva estructura territorial del Estado actual.
- d. Finalmente, también se plantean posiciones extremas, entre las que destacan: 1) asociaciones y mancomunidades como sustitutos de las prefecturas; 2) Un simple fenómeno burocrático, con escaso potencial de reconfiguración territorial en vinculación al pluralismo; y 3) Su total falta de necesidad, planteándola como una simple herramienta que debe funcionar puntualmente y frente a necesidades muy concretas.

Entre los actores locales, se impone una notable polarización, desde las posiciones negativas, principalmente de los actores prefecturales, hasta la más exitista, desde los propios actores del asociacionismo, pasando por posturas intermedias, principalmente de los consejeros departamentales, los cuales, demás está decirlo, generan sus lealtades en el nivel municipal.

Sin embargo, como bien da cuenta Montecinos (2004), en su rol de representatividad de los intereses municipales principalmente frente al nivel central, la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) ha intervenido en importantes procesos, los cuales fueron ya descritos en el capítulo anterior y que reflejan una percepción diferente.

El contraste entre estas dos fuentes, nos lleva a afirmar que el asociacionismo o asociativismo municipal boliviano se constituye en un

mecanismo eficiente de relaciones intergubernamentales con múltiples áreas de acción y efectos, entre los que destaca la negociación para la definición de políticas e intervenciones públicas en contextos de gobierno multinivel, pero que mantuvo un desarrollo muy asimétrico y con notables debilidades de reconocimiento formal (relegadas a una naturaleza jurídica de carácter privado) y presupuestario, dado que la mayor parte de sus recursos provenían de la cooperación internacional.

2.4. El consejo departamental como articulador interterritorial

Cuadro Nº 58

PREGUNTA 4

¿CUÁL LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL COMO ARTICULADOR INTERTERRITORIAL?			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	<u>Intermedio</u> . Desconoce o no menciona al consejo como el componente prefectural diseñado para vincular la visión municipal con la del prefecto como representante presidencial. NEUTRO POR DESCONOCIMIENTO.	1	<u>Neutro</u> . Desde el asociativismo predominan las relaciones con el ejecutivo departamental y sus dependencias técnicas. No menciona al Consejo. EXTRAÑO, QUIZÁS PORQUE ASUMEN YA DIRECTAMENTE A LOS CONSEJEROS COMO PARTE DE LO MUNICIPAL. NO CONOCE MUCHO.
2	<u>Negativo</u> . El rol de articulador que en el diseño se esperaba de él no se ha producido, esto debido a la forma de elección. ROL DE REPRESENTANTE MUNICIPAL ANTES QUE DE ARTICULADOR Y NEGERADOR DE UNA VISIÓN DEPARTAMENTAL.	2	<u>Positivo</u> . Pero mantiene el sesgo municipal, asume al consejero como representante cuasi gremial de los municipios, regiones y provincias, empero señala que la conciliación de la cisión local con la departamental ha sido posible mediante la elaboración del PDD. VISIÓN LOCALISTA.
3	<u>Negativo</u> . El criterio de elección es muy político y eso les resta credibilidad, además, siguen con la lógica de representación municipal y no de articuladores para el logro de una visión departamental sin descuidar la municipal. ROL DE APOYO TÉCNICO PERO HASTA AHORA NO FACILITADOR DE RIG NI ARTICULADOR DE POLÍTICAS MACRO.	3	<u>Neutro</u> . Como prefecto trabajo muy bien con los consejeros, pues escuchaba las demandas de sus provincias y municipios y distribuía los recursos disponibles de acuerdo a ello. VE NATURAL LA VISIÓN LOCALISTA DE LOS CONSEJEROS POR RAZONES DEL PROPIO DISEÑO.
4	<u>Negativo</u> . No se refiere específicamente al Consejo, pero critica al nivel intermedio en su integridad, refiriéndose a la etapa de Banzer donde identifica retrocesos en la descentralización municipal. DEBILIDAD DEL MODELO, EL NIVEL INTERMEDIO.	4	<u>Indefinido</u> . Desde el asociativismo manifiesta la fluida relación con la prefectura y más sus instancias técnicas, pero no menciona siquiera al Consejo. PARECE SER IRRELEVANTE EL CONSEJO.
5	<u>Negativo</u> . El Consejo viene con una visión municipalista y hacen de representantes municipales que no ven más allá de los intereses de sus municipios, sin visión departamental. VISIÓN MUNICIPALISTA	5	<u>Indefinido</u> . Como prefecto los veía como representantes municipales (localismo) pero al mismo tiempo critica su cultura política tradicional. LOCALISMO.
6	<u>Negativo</u> . El problema es del diseño prefectural, pues los consejeros no tienen legitimidad y no contribuyen a la gobernabilidad democrática. DISEÑO TECNOCRÁTICO Y NO POLÍTICO/DEMOCRÁTICO.	6	<u>Positivo</u> . Como consejero, entiende que inicialmente se malentendió la función del consejero como representante casi empleado municipal, pero luego eso fue cambiando hacia una visión global del departamento. UN PROCESO EVOLUTIVO
7	<u>Negativo</u> . Problemas de diseño y un rol de representante nacional frente a lo local. DISEÑO CENTRALISTA DESCONCENTRADO. OJO DEL REY.	7	<u>Positivo</u> . Como consejero asume su rol de representación local pero con visión deptal. y pone en juego el tema de las actitudes de los

			prefectos que por el diseño normativo, presiden el Consejo. CLARIDAD DE ROLES U CULTURA POLÍTICA ADVERSA.
8	<u>Negativo</u> . Su rol de enlace entre el municipio y la prefectura es débil, esto debido a como el prefecto se superpone y directamente preside el Consejo. FALLAS DE DISEÑO	8	<u>Neutro</u> . Como ex - presidente de la brigada parlamentaria de Chuquisaca, ni nombra a los Consejeros como agentes de articulación. LOS IGNORA.
9	<u>Negativo</u> . Atribuye a una falla general del diseño y a un retroceso en lo avances por falta de voluntad política para continuarlos.	9	<u>Neutro</u> . Como ex - prefecto, manifiesta que las relaciones con el Consejo fue primeramente afectada por el sesgo municipalista de los consejeros, pero luego, con diálogo, se logró integrarlos a la elaboración del POA prefectural 2006.
10	<u>Indefinido</u> . No se centra en el Consejo sino en el vínculo de delegación del Prefecto que distorsiona las posibilidades de RIG.	10	<u>Neutro</u> . Pese a ser ex – prefecto, ni siquiera menciona a los consejeros como agentes de relación con los municipios.
11	<u>Indefinido</u> . Para el problema es más de base, de un diseño estatal que no responde a la realidad nacional, multiversa y que precisa de arreglos estatales diferentes. REFUNDACIONALISTA	11	<u>Positivo</u> . Pero con el sesgo de que como consejera, representa casi corporativamente los intereses de los municipios de la provincia que la designaron.
12	<u>Indefinido/negativo</u> . Identifica el rol de articulador del intermedio y vislumbra falencias, pero no toca el tema del Consejo en específico. DISEÑO GENERAL DEL NIVEL INTERMEDIO NO APTO PARA EL ROL QUE DE ÉL SE ESPERA.	12	<u>Positivo</u> . Pero con el sesgo de que como consejera, representa casi corporativamente los intereses de los municipios de la provincia que la designaron.
13	<u>Intermedio</u> . Identifica un descuido del nivel central el diseño más proclive a lo municipal y es, por lo mismo, una agenda pendiente.	13	<u>Neutro</u> . Comprensible, pues como ex – presidente de la brigada parlamentaria paceña tuvo un relacionamiento mas a nivel de las MAE y de carácter nacional.
14	<u>Negativo</u> . La elección de consejeros por parte de los alcaldes en vez de favorecer las RIG las entorpecía. ERRORES DE DISEÑO.	14	<u>Positivo</u> . Como funcionario administrativo prefectural de nivel alto, ve al consejo como el instrumento formal y natural de relacionamiento con los municipios, bastante fluido y eficiente. Habla también de los subprefectos.
15	<u>Negativo</u> . El consejo deptal. Tiene pocas facultades reales de fiscalización a las acciones del Prefecto.	15	<u>Neutro</u> . Como funcionaria de la AMDEPAZ, se centra en el sistema asociativo y ni siquiera menciona al consejo departamental o a los consejeros.
16	<u>Neutro</u> . No menciona a los consejeros como actores facilitadores de las RIG.		

Fuente: Elaboración propia

En general, la percepción global se decanta hacia la falla en el diseño organizacional de la institucionalidad del nivel intermedio prefectural, combinando dos lealtades que se generan en extremos opuestos y que fueron planteadas precisamente como un punto de encuentro, un eje meso articulador de lo macro y lo micro. En este marco, las percepciones de los actores entrevistados identifican ciertos elementos y matices que merecen ser mencionados:

- a. La forma de estructuración del nivel intermedio desconcentrado. Pues conjunciona dos legitimidades de segundo orden, la del Prefecto por un lado, emergente de la designación directa y personal por parte del Presidente de la República, y la de los consejeros departamentales, por otro, cuya designación proviene de los concejos municipales de los municipios de cada provincia. Estructura que no pudo concretar la finalidad del diseño, pues no pudo constituirse en el eje articulador esperado, constituyéndose más bien en un escenario competitivo entre actores, antes que un espacio de confluencia.

- b. La desviación del rol y funciones de los consejeros departamentales. Otro elemento muy relacionado con el anterior, pues se identifica que los consejeros asumen en el desarrollo de sus funciones un notable sesgo municipal, asumiendo la representación de los municipios de su provincia no en la perspectiva de la negociación, sino de la demanda ante el prefecto, confirmando el carácter asimétrico de la relación. Tanto es así, que en muchos casos son vistos casi como funcionarios subalternos de las alcaldías de su provincia, las que les piden cuentas de sus labores en beneficio municipal, principalmente en la canalización de recursos. En sentido contrario, el Prefecto parece tener más claridad en sus roles como representante directo del nivel central estatal, por lo que su visión se caracteriza por un sesgo diametralmente opuesto al local, es decir, hacia lo macro, lo nacional y, por ende, bajo una lógica centralista que busca transferir instrucciones y recursos a los niveles subnacionales para la ejecución de las decisiones tomadas en el nivel central.

Como resultado de este escenario, el nivel departamental y su visión de desarrollo se ven desplazados por los intereses nacionales y locales, provocando un quiebre en la estructura estatal multinivel por ausencia del nivel articulador, constatación que tiene relación directa con la hipótesis

de la investigación, pues éste parece ser uno de los elementos que más ha contribuido a la deslegitimación del sistema en general, pero se trata de un indicio más que deberá ser correlacionado con los demás hallazgos en la parte de conclusiones.

Ayo (2008: 141-142), advierte este desfase en la labor de los consejos departamentales y sus consejeros, identificando una fragmentación del desarrollo por imposición de visiones subdepartamentales sobre las departamentales, en razón de contar con consejeros cuya lealtad se genera en los niveles gubernamentales municipales y provinciales, sin un anclaje claro con el destino del departamento en su conjunto. En este sentido, este autor identifica los siguientes problemas:

“(…)

Problema 1: los consejeros desconocen la visión de mediano y largo plazo del departamento, lo que dificulta que visualicen cuáles son aquellas obras de interés departamental –y no subdepartamental– que deben priorizarse. Por ello optan por el remedio más práctico: fomentar lo que sí conocen, que son los proyectos de sus propias regiones.

Problema 2: los consejeros piden recursos para sus regiones apelando al fácil argumento igualitarista: igual cantidad de recursos para cada consejero en función a su cantidad de habitantes, desconociendo que en algunos casos, de acuerdo a criterios de ecualización fiscal, algunas regiones dentro del departamento deben recibir más.

Problema 3: los consejeros piden recursos bajo una lógica en buen grado rentista y no por criterios de mérito. Consideran que sencillamente les corresponde porque su región está postergada”.

c. Necesidad de ajustes mayores en el nivel intermedio. Finalmente, los actores coinciden en su totalidad en la necesidad de ajustes a este nivel, ajustes que sin negar los avances municipales, complete el panorama con una estructura estatal multinivel de tres pisos cuando menos, aunque hay visiones que van más allá y plantean alternativas que respondan a la realidad plural, básicamente en lo referente al autogobierno indígena.

2.5. La planificación como articuladora de la gestión pública en el territorio

Cuadro N° 59

PREGUNTA 5

¿AH SIDO LA PLANIFICACIÓN UN ELEMENTO ARTICULADOR DE LA GESTIÓN PÚBLICA?			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	<u>Intermedio</u> . El PDD no articulaba una visión departamental en base a los PDMs (tampoco se esperaba que sea la sumatoria de ellos), y la visión del prefecto no era más que la visión política del nivel central. LA PLANIFICACIÓN, COMO PRODUCTO DE LAS RIG EN GENERAL, SE ENCONTRABA DESFASADA.	1	<u>Negativo</u> . Menciona colateralmente a la planificación y solo para mostrar innovación a nivel provincial. NO PONE ÉNFASIS EN LA PLANIFICACIÓN.
2	<u>Intermedio</u> . El SISPLAN fue un buen intento de planificación concurrente (PGDS, PDD y PDMs) pero no funcionó por la falta de un ente rector que se encargue de la compatibilización, así se hizo más retórico. Se ha hablado de consejos departamentales de planificación, pero son solo propuestas. SISPLAN MAS DISCURSIVO QUE OPERATIVO.	2	<u>Intermedio</u> . Solo reliva la participación del Consejo departamental en la elaboración del PDD y su relación con los PDM, pero no habla nada del nivel nacional. VISIÓN DE PLANIFICACIÓN SESGADA A LO LOCAL Y DEPARTAMENTAL.
3	<u>Indeterminado</u> . Habla de inversión concurrente pero no identifica a la planificación como instrumento para ello, indica que los POA's municipales son la base de la planificación. DENOTA UN FUERTE LOCALISMO, CENTRADO EN LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMO BASE DEL RESTO DE LA PLANIFICACIÓN.	3	<u>Negativo</u> . No menciona a la planificación como un elemento relevante, quizás por la crispación política del momento que pone en el tapete otros temas. PLANIFICACIÓN NO ES TENIDA COMO TEMA RELEVANTE.
4	<u>Indeterminado</u> . Habla de la necesidad de la concurrencia, pero no evalúa la planificación, aunque habla de los espacios de planificación de acuerdo a las necesidades de gestión. NO ENFATIZA EN LA PLANIFICACIÓN, QUIZÁS LA DA POR SOBREENTENDIDA EN LA GESTIÓN.	4	<u>Negativo</u> . No menciona a la planificación como un elemento relevante, quizás por la crispación política del momento que pone en el tapete otros temas. PLANIFICACIÓN NO ES TENIDA COMO TEMA RELEVANTE.
5	<u>Negativo</u> . Pues si bien se estimula a que prefecturas y municipios programen y planifiquen y de forma supuestamente participativa, es al final el TGN el que define los recursos, cuando lo que se debe buscar es una verdadera redistribución de las decisiones. VISIÓN INTEGRAL, LA PLANIFICACIÓN ES SOLO UN COMPONENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN.	5	<u>Indeterminado</u> . Reliva la importancia de la planificación, pero no la enfoca como mecanismos parte de las RIG en la concurrencia, sino la ve en términos más generales, como una falencia de cultura administrativa general y con eso, evalúa negativamente todo lo que tenga que ver con ella. PLANIFICACIÓN NO COMO PARTE DE LAS RIG, DEFICIENCIAS DE CULTURA ADMINISTRATIVA.
6	<u>Negativo</u> . El sistema de planificación concurrente no ha funcionado, pues no responde a la realidad de las regiones, es necesario romper el esquema y pensar en	6	<u>Intermedio</u> . Ve a la planificación con visión localista y a la concurrencia como el apoyo prefectural a acciones municipales y eso ha

	regiones por pisos ecológicos para la planificación del desarrollo. ESPACIOS DISTINTOS DE PLANIFICACIÓN		funcionado con relativo éxito. VE A LA PLANIFICACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL.
7	<u>Negativo.</u> No menciona a la planificación como un elemento relevante, quizás por la crispación política del momento que pone en el tapete otros temas. PLANIFICACIÓN NO ES TENIDA COMO TEMA RELEVANTE.	7	<u>Intermedio.</u> Existe desorden en la planificación, pues la prefectura no lanza líneas maestras para inducir a la planificación municipal, eso producto de una exagerada partidización de la gestión departamental. PLANIFICACIÓN DESORDENADA, POCO COINCIDENTE.
8	<u>Negativo.</u> La idea de ensamblar niveles concurrentes de planificación es interesante pero se ha quedado solo en lo formal, lo que repercute en la inversión. SISPLAN COMO UN BUEN DISEÑO NO LLEVADO A LA REALIDAD	8	<u>Negativo.</u> La planificación siempre ha sido una debilidad del sector público. CON UNA VISIÓN MAS GENERAL, TOMA ESTA DEFICIENCIA COMO PROPIA DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA BOLIVIANA.
9	<u>Negativo.</u> La idea de ensamblar niveles concurrentes de planificación es interesante pero se ha quedado solo en lo formal, lo que repercute en la inversión. SISPLAN COMO UN BUEN DISEÑO NO LLEVADO A LA REALIDAD.	9	<u>Intermedio.</u> Nuevamente se centra en la planificación concurrente municipal y departamental y no menciona a la nacional, empero reliva la estabilidad de los proyectos, visión y misión de alcance departamental. VISIÓN LOCALISTA Y REGIONALISTA DE LA PLANIFICACIÓN.
10	<u>Negativo.</u> No menciona a la planificación como un elemento relevante, quizás por la crispación política del momento que pone en el tapete otros temas. PLANIFICACIÓN NO ES TENIDA COMO TEMA RELEVANTE.	10	<u>Neutro.</u> Pese a ser ex – prefecto y ex – funcionario de AMDEPAZ, se refiere más a proyectos concretos y no así al SISPLAN y sus componentes (PGDDs, PDD y PDM) como los ejes de base para las RIG.
11	<u>Negativo.</u> No menciona a la planificación como un elemento relevante, quizás por la crispación política del momento que pone en el tapete otros temas. PLANIFICACIÓN NO ES TENIDA COMO TEMA RELEVANTE.	11	<u>Neutro.</u> Lo mismo, pone énfasis más en proyectos concretos y no así al SISPLAN y sus componentes (PGDDs, PDD y PDM) como los ejes de base para las RIG.
12	<u>Indefinido.</u> Plantea una receta de planificación concurrente a partir de las políticas del nivel central, pero no evalúa el SISPLAN como elemento de RIG.	12	<u>Neutro.</u> Lo mismo, pone énfasis más en proyectos concretos y no así al SISPLAN y sus componentes (PGDDs, PDD y PDM) como los ejes de base para las RIG.
13	<u>Negativo.</u> La idea de ensamblar niveles concurrentes de planificación es interesante pero se ha quedado solo en lo formal, lo que repercute en la inversión. SISPLAN COMO UN BUEN DISEÑO NO LLEVADO A LA REALIDAD	13	<u>Neutro.</u> No menciona a la planificación concurrente y peor al SISPLAN como base para el inicio de un sistema de RIG.
14	<u>Negativo.</u> Los procesos de planificación estaban inconexos. ERRORES DE DISEÑO.	14	<u>Positivo.</u> En su calidad de funcionario prefectural indica que tienen un mecanismo de planificación para el PDD que va más allá de la participación de solo actores municipales. Incluye actores funcionales. Se desvirtúa así la posibilidad de que sirva para un sistema de RIG.
15	<u>Negativo.</u> Por deficiencias o imperfecciones en el diseño y funcionamiento del nivel departamental, el cual no juega su rol de articulador, con un consejo totalmente anodino (sic.)	15	<u>Negativo.</u> Identifica poca calidad en los PDM's y por ello es difícil el engarce con los POA's y peor con el PDD
16	<u>Positivo.</u> Ingresa al tema por vía de la inversión concurrente, pero sin realizar una evaluación de la aplicación del SISPLAN como instrumento de base para el establecimiento de un sistema de RIG.		

Fuente: Elaboración propia

En general, se colige que los actores ven a la planificación como un escenario que posibilita la concurrencia en las decisiones y en la asignación de recursos en los consiguientes presupuestos; sin embargo, pese a existir

un sistema normativo de planificación concurrente (más discursivo que concreto, según los entrevistados), los intentos para su materialización no tuvieron el éxito esperado, debido a los siguientes causas:

- i. La visión central proyectada desde el nivel nacional mediante el Prefecto se imponía a la visión local. Lo que pese a los intentos de lograr una planificación concurrente, dio como resultado un Plan de Desarrollo Departamental (PDD) alejado de los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), todo como parte del Sistema Nacional de Planificación - SISPLAN.
- ii. La disfunción del diseño organizativo a nivel departamental. Que si bien se planteó como un escenario de encuentro (prefecto de designación presidencial frente a consejeros departamentales de designación municipal), en los hechos se estableció más como un campo de batalla, es decir, un espacio para el despliegue de negociaciones y demandas en la perspectiva de la competencia y no la confluencia, lo que arrojó planes divergentes.
- iii. Los actores locales asumen, como en todos los casos, una visión localista. Pues plantean la necesidad de que el PDD debe realizarse sobre la base de los PDM, lo que haría de él un simple agregado de la planificación municipal, cuando lo que se extraña es precisamente la generación de una visión de desarrollo regional que responda a las necesidades departamentales siempre en el marco de la planificación nacional. Sumado a esto, los municipalistas ven en el Prefecto la figura de un mero representante del nivel central, por lo tanto, asumen una posición doble, de demanda antes que de asociación o concurrencia por un lado y de competencia y desconfianza por otro.

- iv. Se mantiene la visión central a partir de la definición de los recursos en el Tesoro General de la Nación. Por ende, la planificación sufre el ajuste final en el Ministerio de Finanzas, es decir, en instancias del nivel central del Estado.
- v. En las relaciones entre los PDM's y los PDD, los actores entrevistados no ofrecen mayor información, empero, la tendencia general hacia relieves la planificación dispersa y por proyectos concretos, nos lleva a la conclusión de un sistema de RIG basado en las relaciones bilaterales, es decir que la prefectura negociaba la priorización de acciones y su correlato presupuestario con cada uno de los municipios, por lo que el SISPLAN perdió así su esencia de constituirse en un mecanismo de aglutinación concertado entre todos los municipios entre sí y con la propia prefectura.
- vi. Debilidades en la cultura política y administrativa bolivianas, expresando el déficit recurrente que sobre temas de planificación ha caracterizado al Estado boliviano, por lo que no se puede culpabilizar al modelo de descentralización como el causante de un fenómeno históricamente arraigado.
- vii. Una visión crítica se inclina por redimensionar los espacios de planificación, es decir, superar la división territorial del departamento y plantear un nuevo mapa territorial basada en la identificación de regiones definidas por pisos ecológicos. Es la visión que durante un tiempo muy corto predominó en las instancias ministeriales encargadas del sector.
- viii. Finalmente, un número considerable de los entrevistados no hizo mención o no otorgó relevancia al tema de la planificación, suponemos

que a causa del momento político de alta crispación que por entonces predominaba, arrastrando a los actores hacia posiciones defensivas, con predominancia de lo político/partidario y lo ideológico, dejando momentáneamente de lado aspectos más técnicos relacionados con la gestión.

Galindo (2003) resume el funcionamiento del sistema de planificación vigente en Bolivia durante en el periodo de estudio a partir de la norma del Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN) que fue emitida en 1996 que determina que la planificación estratégica corresponde al nivel central del Estado, la planificación participativa propia del nivel municipal y la departamental es un mixture de ambos tipos de planificación; en este marco, el mismo autor identifica la existencia de una desarticulación de los procesos de planificación en los tres niveles del Estado producto de la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Una afirmación muy interesante de este mismo autor se concentra en la complejización de la gestión pública producto de la implantación de un sistema de gobierno multinivel, una fase del proceso caracterizada por Ayo (1999) como un "caos institucional" que impuso mayores desafíos a toda la estructura estatal. De la misma forma, Del Campo (2007: 32) confirma este hecho expresando que "...en referencia a la articulación e interdependencia entre los tres niveles: todas las propuestas reconocen como indispensable definir las formas y el grado de interacción, articulación e interdependencia entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, concretar el marco de las relaciones intergubernamentales al interior del Estado nacional. La propuesta de algunos actores de centrarse en el ámbito de la gestión pública se traduce en la articulación basada en la planificación de la gestión pública".¹⁴⁹

¹⁴⁹ En nota de pie, la autora citada señala: "El tema de la concreción de un esquema claro de relaciones intergubernamentales es vital para el desarrollo futuro del mapa

Las críticas a la posición tecnocrática centrada en la planificación planteadas por esta autora encuentran razón en la intención de continuar el sendero trazado por la aplicación del fallido Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN), que pretendía vertebrar el funcionamiento de los tres niveles territoriales de la administración pública a partir solo de una planificación central construida por niveles con tantos planes de desarrollo municipal (PDM) como municipios existen aglutinados en los planes de desarrollo departamentales (PDD) y a partir de ello, integrarlos al Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).

El fracaso de la propuesta se produjo desde su inicio, es decir, desde la imposibilidad de articular las visiones territoriales en planes que a manera de pactos se traduzcan en sendos documentos cuando menos integrados en el papel, falencia que se profundizaba a medida que los planes se ejecutaban de manera separada y con poca voluntad de parte de los actores de promover una coordinación en campo.

Más allá de ello, es necesario puntualizar que la planificación puede constituirse en un factor importante para la constitución de un sistema de RIG, pero para que ello suceda precisa de la capacidad técnica y política para generar pactos a dos niveles, en lo local, como es evidente, de un punto muy relacionado con la hipótesis central del estudio, toda vez que el notable proceso de complejización del aparato estatal producto de un audaz proceso de redistribución territorial del poder en varios nodos, no estuvo acompañado de los mecanismos necesarios para su reintegración e interconexión bajo nuevas reglas, es decir, bajo un contexto de poder disperso, lo que provocó un cuestionamiento general producto del notable déficit de eficiencia en la gestión de los asuntos públicos.

descentralizador en Bolivia. Si bien centrarse en la planificación de la gestión pública supone, a nuestro juicio, redundar en las falencias que ya había demostrado la LPP”.

2.6. Claridad del marco competencial

Cuadro N° 60

PREGUNTA 6

¿EL MARCO COMPETENCIAL HA SIDO SUFICIENTEMENTE CLARO?			
Nº	GENERADORES DE OPINIÓN NACIONALES	Nº	GENERADORES DE OPINIÓN LOCALES
1	<u>Negativo.</u> No había la claridad suficiente, por lo que se producían invasiones y Sobreposiciones permanentes, y lo poco claramente normado no es obedecido. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL.	1	Intermedio. Plantea un redistribución competencial incluyendo a los actores del asociativismo municipal. NO INCIDE MÁS CON EL TEMA.
2	<u>Negativo.</u> No hay claridad en la división competencial, lo que a provocado constantes traslapamientos en diversos temas y momentos. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL.	2	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR CON ÉNFASIS MUNICIPAL.
3	<u>Negativo.</u> La asignación simétrica de competencias es negativa, pues hay municipios pequeños que no pueden asumir algunas, lo que es aprovechado por el nivel prefectural para arrogárselas. LA HORIZONTALIDAD COMPETENCIAL NO ES ADECUADA.	3	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.
4	<u>Intermedio.</u> Tomando como ejemplo la claridad en la asignación competencial chilena, indica que eso no existe aún en el caso boliviano. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL.	4	<u>Cauto.</u> Hay que definir muy bien los roles, atribuciones y competencias con los demás niveles territoriales. TIENE RECELO DEL NIVEL INTERMEDIO, OBVIO POR SU ORIGEN MUNICIPAL.
5	<u>Negativo.</u> Los roles deben ser más claros y concretos a nivel municipal y más genéricos a nivel departamental. Los actores políticos no dan importancia a los roles. POCA CLARIDAD COMPETENCIAL Y POCO INTERÉS POLÍTICO POR CLARIFICARLA.	5	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.
6	<u>Indeterminado.</u> No toca el tema competencial, se centra en grandes cambios políticos, cirugía mayor, confirmando lo dicho por Oretes. NECESIDAD DE TRATAR LO COMPETENCIAL COMO UN COMPONENTE DE UNA REFORMA MAYOR.	6	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.
7	<u>Negativo.</u> Es necesario definir las competencias entre niveles territoriales, considerando que lo municipal ha demostrado tener límites. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL.	7	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.
8	<u>Negativo.</u> Existe clara superposición de competencias que existe entre el nivel departamental y el municipal, lo que distorsiona la situación. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL Y NECESIDAD DE READECUARLO CONFORME A LAS NECESIDADES.	8	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.
9	<u>Negativo.</u> Hay que definir es que competencias les vamos a asignar a cada uno de los niveles territoriales. POCA CLARIDAD EN EL MAPA COMPETENCIAL Y NECESIDAD DE READECUARLO CONFORME A LAS NECESIDADES.	9	<u>Indeterminado.</u> No menciona lo competencial como algo relevante. LO SUBSUME EN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA MAYOR.

10	<u>Indeterminado</u> . No toca el tema competencial, se centra en grandes cambios políticos, cirugía mayor, confirmando lo dicho por Oretes. NECESIDAD DE TRATAR LO COMPETENCIAL COMO UN COMPONENTE DE UNA REFORMA MAYOR.	10	<u>Indeterminado</u> . Como ex – prefecto designado, no ve problemas con el menú competencial, a él le llegaban órdenes y tenía que cumplirlas coordinando con los alcaldes. MUY REPRESENTATIVO DEL ESQUEMA DESCONCENTRADO PREFECTURAL.
11	<u>Indeterminado</u> . Distraerse en la estructura de competencias internas en torno a la gestión de recursos de la prefectura, de la alcaldía y de la coparticipación no toca el hecho histórico de la pluralidad lingüística y de la complejidad societal de Bolivia que pone en el tapete otros temas. NECESIDAD DE TRATAR LO COMPETENCIAL COMO UN COMPONENTE DE UNA REFORMA MAYOR.	11	<u>Indeterminado</u> . Ni siquiera toca el tema competencial, se nota que no tiene claridad en lo que son sus funciones y las funciones del consejo departamental. NO ES DE EXTRAÑARSE PUES COMO PARTE DE LA DINÁMICA PREFECTURAL LA LIGAZÓN ERA CASI JERARQUICA CON EL EJECUTIVO CENTRAL, LAS COMPETENCIAS SE DESCENTRALIZARON AL NIVEL MUNICIPAL.
12	<u>Negativo</u> . Con los cambios que se vienen el menú competencial deberá ser lo suficientemente claro para delimitar campos de acción, creo que lo único que hay que tener cuidado en evitar conflictos de competencias. LA POCA CLARIDAD DE COMPETENCIAS ACTUAL DEBE SER SUPERADA PARA QUE LO NUEVO FUNCIONE.	12	<u>Indeterminado</u> . Ni siquiera toca el tema competencial, se nota que no tiene claridad en lo que son sus funciones y las funciones del consejo departamental. NO ES DE EXTRAÑARSE PUES COMO PARTE DE LA DINÁMICA PREFECTURAL LA LIGAZÓN ERA CASI JERARQUICA CON EL EJECUTIVO CENTRAL, LAS COMPETENCIAS SE DESCENTRALIZARON AL NIVEL MUNICIPAL.
13	<u>Negativo</u> . El menú competencial es poco claro y encima de ello, se lo vulnera frecuentemente, todo por el afán del protagonismo político. POCA CLARIDAD COMPETENCIAL Y POCO INTERÉS POLÍTICO POR CLARIFICARLA Y OBEDECERLA.	13	<u>Indeterminado</u> . Como ex – presidente de la brigada parlamentaria de LPZ, no menciona siquiera el tema competencial.
14	<u>Negativo</u> . Las competencias estaban poco claras. ERRORES DE DISEÑO COMPETENCIAL.	14	<u>Indeterminado</u> . Como funcionario jerárquico prefectural, no menciona como limitante el marco competencial.
15	<u>Negativo</u> . Pone énfasis en la elección de prefectos sin haberse acompañado de los ajustes necesario, indirectamente tocaría también los ajustes competenciales, entre otros. Raro para un viceministro de descentralización. EXTRAÑA ESA ARTICULACIÓN CASI JERÁRQUICA DE LOS PREFECTOS CON EL PRESIDENTE, Y RECLAMA QUE SE BUSQUEN OTROS MECANISMOS.	15	<u>Negativo</u> . Es necesario establecer las competencias que sean necesarias porque tenemos un gobierno central macrocefálico, en el anterior esquema había ocho competencias prefecturales pero con poca claridad.
16	<u>Negativo</u> . Se precisa de una clarificación de las competencias a todo nivel, esto para lograr una descentralización ordenada y que además se respete efectivamente. SE PRECISA CLARIFICAR EL MENU COMPETENCIAL.		

Fuente: Elaboración propia

Se trata de uno de los tópicos más delicados en todo proceso de redistribución territorial del poder, pero que sin embargo, fue uno de los menos atendidos durante la vigencia del modelo municipalista de descentralización.

Los actores identifican los siguientes aspectos como los más relevantes para el tema competencial:

- a. Poca claridad en el reparto competencial. Lo que producía frecuentes invasiones y sobreposiciones entre niveles territoriales, muchas veces por la existencia de vacíos normativos y otras por la inobservancia del marco regulatorio por parte de los actores.
- b. Por otra parte, se ve el tema competencial como parte de un proceso mayor de ajustes estructurales, principalmente en el nivel intermedio.
- c. Poco interés por parte de los actores de conocer y ejercer sus competencias, por lo mismo, algunos opinan acerca de la existencia de un cierto nivel de apatía de las autoridades subnacionales en relación a este punto, quizás debido a que las competencias no venían acompañadas de los recursos suficientes para su ejecución, lo que representaba un riesgo de deslegitimación debido a su incumplimiento, lo que hacía de éste un tema poco valorado por los actores políticos, básicamente.

Sobre este punto, es interesante el análisis de Terán (2004: 198-199) expresando: "El gobierno nacional, demostrando que le sobra dinero para atender sus competencias, interviene directamente en competencias municipales bajo políticas particulares definidas por programas de cooperación internacional al margen de las autoridades locales y prioridades de la sociedad civil, con la consigna de que los niveles locales no lo pueden hacer por la "debilidad institucional de los gobiernos municipales" (...) Las Prefecturas, claramente desfavorecidas por un catálogo de competencias ambiguo y abierto, avasallan el nivel local presionados por el comportamiento de los consejeros y del partido de gobierno que solo favorece a la buena gestión de sus correligionarios o que en último caso, por

razones estratégicas, a través de intervenciones paralelas en la intervención local, desprestigia la buena gestión de autoridades locales ajenas al partido de gobierno”.

En resumen, la información de fuente primaria relevada confirman, no sin algunas matizaciones, lo ya constatado en el análisis de la información secundaria, cabe sin embargo dejar establecido que debido al estado de crispación colectiva que caracterizó a las últimas fases del periodo del estudio, los sesgos personales e ideológicos inherentes a toda investigación de carácter cualitativo, fueron de alguna forma acentuados.

Capítulo VI

CONCLUSIONES FINALES

A fin de medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y cerrar de manera congruente el proceso de la investigación, en este último capítulo se desarrollan las conclusiones del trabajo, subdividiéndolas en dos grupos, el primero de los cuales incluye a aquellas de carácter específico, a las que denominaremos parciales en tanto guardan relación directa con los objetivos específicos del estudio, mientras que el segundo da cuerpo a la conclusión general producto de un proceso de reintegración en la perspectiva de concretar una respuesta puntual a la pregunta central de la investigación y despejar de este modo la hipótesis de la investigación.

1. Conclusiones parciales

Que se corresponden, como se tiene expresado, con los objetivos específicos del estudio, agrupados de acuerdo a su vinculación con las variables de la hipótesis.

1.1. En relación a la variable independiente¹⁵⁰

A. PRIMERA CONCLUSIÓN PARCIAL: *Sobre los antecedentes históricos institucionales de la redistribución territorial del poder en Bolivia (Objetivo específicos 2)*

El proceso de descentralización y redistribución del poder en el territorio actualmente ocupado por Bolivia tiene larga data, pues sus antecedentes

¹⁵⁰ No se contempla conclusión alguna en relación al objetivo específico A.i de la investigación, toda vez que éste está relacionado con el marco teórico y conceptual que no arroja resultados específicos sobre la problemática, sino que brinda el marco general para el análisis.

más remotos se encuentran básicamente en la colonia, considerando que los arreglos territoriales precolombinos fueron desarticulados por ésta y tuvieron escasa influencia en la estructuración territorial del Estado republicano, hasta que durante el más reciente proceso constituyente los críticos al sistema desde la vertiente indigenista lograron posicionar su discurso e introducirlo en el texto constitucional aprobado en 2009.

Ahora bien, es necesario hacer hincapié en algunos aspectos de base en relación a la cultura política boliviana y el posicionamiento de los actores respecto de temas como el 'modo de Estado' y la redistribución territorial del poder en el territorio, habiéndose constatado que la mayor parte de los estudios históricos sobre el particular en el país se ha limitado a la descripción de los procesos, sin cuestionar seriamente sobre las razones que explican la notable tendencia general y uniforme de los decisores políticos hacia la centralización antes que a la descentralización, con escasas pero notables improntas en contrario que más pronto que tarde se vieron derrotadas o postergadas siempre por alternativas más conservadoras¹⁵¹.

Ante esta situación se perfilan dos respuestas hipotéticas: a) La primera, sigue las afirmaciones de Véliz (1980 y 1984), para quien subsiste en esta parte del mundo una larga y profunda tradición basada en lo que este autor denomina como "el carácter 'centralista' del orden social de los

¹⁵¹ Tomemos para este efecto simplemente dos ejemplos: a) La llamada guerra federal desarrollada entre dos facciones con intereses diferentes y que encontraban referentes territoriales diferentes, Sucre como la representación del *statu quo*, conservador por ende, y La Paz, como la fuerza de lo renovador y el cambio, ambos en definitiva pugnando por cambiar la matriz económica antes basada en la explotación de la plata a la del estaño, en la cual aun habiendo triunfado el bando supuestamente federalista (La Paz), tal proyecto fue rápidamente desechado; y b) La Ley de Participación Popular que postergó la descentralización departamental, más en la línea de lo que Finot (1999) describe como producto de un profundo y atávico temor de las élites políticas concentradas en la zona occidental del país de fortalecer prematuramente poderes regionales que pudieran rivalizar con el poder central.

países de América Latina”, como un factor de base que los distingue de aquellos otros países que comparten la tradición europea noroccidental, situación que deviene de las enormes dificultades que tuvo la corona española para controlar a las colonias sudamericanas, lo que le llevó a optar por dispositivos burocráticos altamente centralizados cuyo fin no era establecer fundamentos organizativos propios para un desarrollo *in situ* del gobierno de las colonias sino establecer los mecanismos más eficaces para el expolio de la mayor cantidad de riqueza posible y trasladarla a la metrópoli ibérica. Estos se constituirían en los factores de base o ‘puntos de partida’ que la colonia hereda a las nacientes repúblicas, materializadas en un gran territorio escasamente vertebrado y una cultura burocrática centralista heredada de las formas de administración colonial, de la cual no fue posible escapar pues resultaba conveniente tanto para los intereses de las élites criollas emergentes como para el mantenimiento de la unidad en los emergentes Estados.

De ahí el carácter centralista que parece definir a la sociedad y el Estado boliviano, lo que explicaría las notables resistencias a las que ha tenido que enfrentar todo intento por descentralizar y la constante tendencia a la recentralización, a la permanente necesidad de las élites gobernantes de turno por consolidar su poder mediante la concentración del poder tanto en lo territorial como en lo funcional.

Similar criterio siguen Jordana (2002) que habla de la deslegitimación de las políticas descentralizadoras por déficit de eficiencia y Cabrero y Zabaleta (2007) para quienes el riesgo de ‘regresar al centro’ está siempre presente en tales circunstancias.

En definitiva, desde lo histórico se concluye en: a) La existencia de un evidente carácter centralista en la tradición política y burocrática nacional,

factor de base que se debe considerar tanto en el diseño de políticas en la materia como en cualquier intento de analizar la cuestión territorial en Bolivia; y b) El proceso de discusión sobre la redistribución territorial del poder en el país se ha desarrollado en su mayor parte en el marco de lo que en la presente investigación se denomina como 'corriente republicana', dentro de la cual es posible identificar una tensión relativa entre las corrientes municipalistas (triumfantes en 1994) y las llamadas regionalistas que cimentan su demandas descentralizadoras en el departamento y que se vieron remozadas con crisis política del primer quinquenio de la década del 2000; durante este tiempo se añade a los debates la denominada 'corriente comunitarista indigenista' que si bien tiene hondas raíces históricas, estuvo aislada del escenario político hasta que irrumpe con fuerza en tanto en los momentos previos como en el desarrollo de los debates dentro de la asamblea constituyente, fortalecida por su fuerte presencia en las estructuras de poder local y la experiencia política y organizativa generada en estos espacios.

Estos son los elementos que marcan el ritmo de la descentralización y las relaciones intergubernamentales durante el periodo de la investigación.

B. SEGUNDA CONCLUSIÓN PARCIAL: *Sobre el modelo de RIG prevaleciente en Bolivia durante el periodo de estudio (Objetivo específico 3)*

La idea de analizar la forma y el volumen de los factores de poder entre los niveles de gobierno (autoridad, competencias, recursos humanos y recursos financieros) busca determinar el *qantum* de poder con el que cada sujeto (gobierno o administración subnacional) entraba al juego de relaciones intergubernamentales, sea negociando en el marco de la cooperación (relación simétrica) o negociando con el 'coordinador' (relación asimétrica).

En la determinación del modelo de RIG prevaleciente en el país durante el periodo de estudio se han considerado dos aspectos sustanciales: a) La correlación entre los cuatro factores de poder (Legitimidad propia en la asignación y organización de la autoridad, esferas de actuación propias y delimitadas – marco competencial, capacidad de reclutar y gestionar su propio personal – sistemas de administración de personal/carrera administrativa y autosostenibilidad económica); y b) El escaso desarrollo teórico de las relaciones intergubernamentales además la arraigada tradición centralista del Estado y la sociedad bolivianos, lo que hace que cualquier proceso de descentralización en este país enfrente potentes fuerzas centrípetas atentas a cualquier fallo del sistema para plantear opciones de retorno hacia el centro.

En este marco, considerando la modelización efectuada por Wright (1997), las RIG desarrolladas en Bolivia durante el periodo de estudio se inclinaron más hacia una variante combinada entre los tres modelos desarrollados por el autor precitado, es decir, una mezcla de autoridad tanto inclusiva (entre el nivel central y el intermedio/prefectural) como coordinada (parcialmente entre el nivel nacional y el municipal), además de traslapada (entre el nivel nacional y prefectural con el municipal).

En el primer caso, es decir, en lo referente a las relaciones entre el nivel central y el intermedio/prefectural, se observa que éstas se adecuan al denominado modelo de autoridad inclusiva, toda vez que el primero subsume al segundo, concurriendo además las tres premisas señaladas que lo caracterizan, es decir, que las prefecturas dependen casi totalmente de las decisiones de alcance nacional definidas por el gobierno central, que su funcionamiento autónomo alcanzó una condición cercana a la atrofia, inclinándose más hacia una lógica de relación entre principal y agente o simple agente ejecutor y, finalmente, que el funcionamiento de

las prefecturas responde a un proceso de desconcentración, manteniendo un vínculo jerárquico directo con el nivel central y un nivel menor de relación con los niveles municipales.

En el segundo caso, las relaciones entre el nivel central (en el que se subsume el intermedio) y el nivel local/municipal están adquiriendo las características propias del modelo de autoridad coordinada, esto es, que el gobierno municipal mantiene, a pesar de toda intromisión o invasión competencial, un ámbito de acción legalmente blindado, a partir de lo que se configura un espacio de relaciones entre dos esferas de poder al menos parcialmente separadas, relativamente autónomas entre sí, aunque éste se mantenga bastante reducido consideran que en el modelo general primaban los intereses de una administración central que pretendía ante todo dar respuesta a unas viejas demandas descentralizadoras sin perder el control administrativo ni efectuar una redistribución territorial del poder ostensible, razón por la que se inclinó por la opción municipal antes que el fortalecimiento de gobiernos departamentales, asumiéndolos como posibles centros de poder con mayor dimensión y, por lo mismo, menos proclives a los controles centrales.

En el tercer caso, que se presenta también entre el nivel nacional (en el que consideramos subsumido al intermedio, según se tiene dicho) y el municipal se identifica un espacio estrecho de competencias cuya endeble delimitación material las inviste de un carácter concurrente o, en su caso, compartido, provocando traslapamientos que en pocos casos fueron objeto de negociaciones y efectivos procesos de cooperación concurrente, pero que en la mayor parte de los casos, debido precisamente a dicha indeterminación se facilitaba y hasta estimulaba su intervención directa e inconsulta de programas del nivel central y prefectural en los ámbitos municipales propiamente dichos, tolerados o aceptados por las

autoridades locales quienes debido a sus limitaciones presupuestarias veían en el apremio de aceptar un soporte externo para su gestión, aunque con políticas impuestas desde el nivel central y ejecutadas mediante las prefecturas (de ahí el enorme porcentaje de ejecución de la inversión pública que se invirtió desde éste nivel.

De esta forma, nos encontramos ante una variante que combina en proporciones diversas elementos de los tres modelos descritos por Wright, al que en el texto del informe se denominó como un “Modelo de RIG combinado de autoridad coordinada y traslapada nacional/municipal e inclusiva nacional/intermedio”, preponderante en Bolivia durante el periodo comprendido entre 1994 y 2006 y que puede ser extrapolado a otros países unitarios que hayan por optado descentralizarse hacia los niveles locales, manteniendo un nivel intermedio desconcentrado del nivel nacional bajo lógicas delegativas, introduciendo, como ya se expresó, una forma de relacionamiento excesivamente asimétrica entre centros de poder local altamente dispersos enfrentados a un poder central que concentra en su aparato los recursos y decisiones de mayor trascendencia nacional, con un agente intermedio (prefectura) que en vez de facilitar las RIG se constituye más en un agente que permite una presencia activa e incluso invasiva del nivel central en la periferia territorial.

Ahora bien, desde la perspectiva de la clasificación de los modelos de gestión intergubernamental de políticas pergeñada por Cabrero y Zabaleta (2009) se observa bastante diversidad, puesto que en casos concretos se decanta por un ‘modelo de políticas intergubernamentales jerárquicamente coordinado’ como ocurre por ejemplo en la gestión de las políticas de educación y salud, donde las directrices parecen descolgarse desde el nivel central, discurriendo sin oposiciones por el intermedio hasta llegar al nivel municipal, cada cual dentro del ámbito de sus competencias.

El 'modelo de políticas intergubernamentales donante-receptor se ve materializado por ejemplo en los fondos de financiamiento como mecanismos de transferencias condicionadas de recursos, unas veces motorizadas desde el nivel central directamente (FNDR, FDC, FPS, PASA, etc.) y otros con intervención prefectural, como es el caso del PDCR en sus distintas fases, en el que se identifica un marco de relaciones sinérgico entre los tres niveles, siendo por consiguiente más cercano al 'modelo de gestión de políticas intergubernamentales multinivel' con algunas inclinaciones al 'modelo de políticas dispersas' sobre todo en lo referente a la duplicación de la oferta de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales con el sistema asociativo municipal.

C. TERCERA CONCLUSIÓN PARCIAL: *En relación a los mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental vertical y horizontal (Objetivos específicos 4, 5 y 6)*

Siguiendo el marco conceptual desarrollado en el cuerpo del informe de tesis, la presentación de las conclusiones en relación a este aspecto se ha dividido siguiendo la distinción planteada entre las nociones de cooperación (relación más o menos simétrica, al menos en lo formal) y de coordinación (relación francamente asimétrica), aplicadas en dos dimensiones: a) En lo lineal/direccional, se pueden presentar en línea vertical u horizontal; y b) En lo organizacional, éstas pueden llegar a estabilizarse formalmente con cuerpos burocráticos permanente (instrumentos orgánicos de cooperación intergubernamental) o plantearse como mecanismos más versátiles cuya sostenibilidad está supeditada al cumplimiento de unos determinados objetivos (instrumentos funcionales de cooperación intergubernamental).

Así, las conclusiones sobre este tópico se desglosan en los siguientes términos:

- a) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles nacional y prefectural

Antes que de cooperación, en este contexto se presentaban más bien relaciones de coordinación, pues se encontraban marcadas por un elevado nivel de asimetría producto del carácter desconcentrado de las prefecturas del nivel central estatal, determinando un sistema de RIG propio de un modelo inclusivo, basado en la jerarquía y la coordinación desde el centro.

Esta situación se mantuvo hasta la elección de prefectos de 2005, hito que marcó el cambio de la lealtad prefectural hacia su propio electorado, produciéndose ciertas fricciones entre las autoridades departamentales electas y el gobierno central que motivaron a la creación de dos instancias formales de dialogo intergubernativo, de cuya conformación se colige la necesidad del mantenimiento de un cierto margen de control sobre las mismas¹⁵². Nótese que el proceso para su implementación fue interrumpido por el inicio de los debates previos a la Asamblea Constituyente, no contándose en tal razón con la información necesaria para evaluar su funcionamiento concreto.

¹⁵² A saber: a) "Consejo coordinador entre las presidencia de la república y los prefectos de departamento", cuyas características además de su denominación se asimilan a un mecanismos de coordinación, con clara predominancia del nivel central a través de la presidencia del estado o su delegado en los procesos de intercambio; y b) "Comisión técnica de políticas departamentales", que se amplía en sus objetivos al logro de consensos sin dejar de constituirse en un ente esencialmente de coordinación, en el que el diseño de las políticas departamentales parecen no ser de competencia de su competencia, sino es en el marco de dicha comisión, lo que de inicio planteaba un elevado grado de injerencia por parte de las instancias estatales centrales.

b) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles nacional y municipal

Entre 1951 y 2003, de las 87 instancias de coordinación/cooperación intergubernamental identificadas en el marco de la gestión pública boliviana, solo 24 cuentan con algún tipo de participación gubernamental subnacional y de entre estas, durante el periodo de estudio, apenas 4 tienen algún tipo de representación gubernativa municipal, a saber: a) El Comité de gestión de áreas protegidas; b) El Consejo interinstitucional del agua-CONIAG; c) El Consejo de desarrollo de los ayllus en paz; y d) El Consejo interinstitucional de formación docente.

En tres de ellos participación es conjunta con las administraciones de los niveles territoriales departamentales.

Otro mecanismo bastante utilizado para el relacionamiento del gobierno central con los gobiernos municipales fue el de los Diálogos Nacionales, mecanismos participativo/consultivos de carácter no plebiscitario y de efecto no vinculante que realizaban los gobernantes a la población para sentar las bases de las futuras posibles políticas nacionales.

De éstas se produjeron tres experiencias, la de 1997, la del 2000 y la del 2003, destacan estas últimas dos por el protagonismo que adquirieron los gobiernos municipales en el proceso de las consultas al partir de la territorialización del proceso, constituyéndose los gobiernos locales y sus expresiones asociativas no solo en facilitadores sino en protagonistas del diálogo, asumiendo compromisos y estableciendo las bases para un trabajo concurrente.

Estos procesos que en su origen tuvieron por objetivo central el acercar el gobierno a la ciudadanía, fueron adquiriendo paulatinamente un claro matiz intergubernamental, tanto en lo vertical cuando facilitaban y requerían de un mayor acercamiento entre los niveles central y departamental con los gobiernos locales, como cuando se precisó de una mayor participación de las instancias del asociacionismo municipal en sus tres niveles mancomunitario/regional, asociativo/departamental y Federativo/nacional, esto hasta que fueron descontinuados por razones que exceden al presente análisis.

En cuanto a su institucionalización, estos espacios si bien tuvieron pretensiones de sostenibilidad a partir de una secretaría permanente, esto no funcionó como se esperaba, terminando por constituirse finalmente en espacios funcionales y temporales de encuentro intergubernamental.

c) Cooperación y coordinación intergubernamental orgánica vertical entre los niveles prefectural y municipal

En esta dimensión, el marco institucional formal previó una estructura organizativa en el nivel intermedio muy adecuada para el encuentro intergubernamental, conformada por un representante del nivel central en la persona del prefecto y un ente deliberante y fiscalizador compuesto por consejeros provinciales de designación municipal (por los concejos municipales de los gobiernos municipales existentes en cada provincia), estructura a la que se denominó como de “designación cruzada”; sin embargo, las posibilidades de esta estructura se vieron disminuidas por la gran concentración de poder en el prefecto y la casi anomia de los consejos departamentales en tanto entes deliberantes y fiscalizadores.

En cualquier caso, la estructura y el funcionamiento de la estructura organizativa del nivel intermedio de administración si tuvo un claro matiz intergubernativo, pues de una u otra manera, se constituyó en un espacio de encuentro entre el nivel central y los gobiernos municipales, cumpliendo el rol de facilitar la presencia del primero en la periferia territorial de acuerdo a su mandato legal como un agente de desconcentrado del gobierno nacional aunque con una conformación especial. En este marco, el hecho de que se hayan generado en algunos actores expectativas diferentes en sentido de establecer en el meso una estructura de gobierno propiamente dicha, si bien no guardaba coherencia con el diseño planteado, sirvió para fortalecer las demandas por autonomía.

Otro mecanismos de relacionamiento intergubernativo fue desplazado verticalmente desde el nivel prefectural mediante el funcionamiento de los Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario, cuyas atribuciones estaban esencialmente dirigidas a facilitar la movilización de los programas y proyectos nacionales y prefecturales de apoyo a la gestión municipal, constituyéndose en un ente coordinador (situándose por encima de sus interlocutores) antes que dialogador o concertador, elementos centrales de la cooperación que se mantuvieron ausentes.

d) Cooperación intergubernamental orgánica horizontal a nivel municipal

Este punto esta centralmente referido a los proceso de asociacionismo municipal que en su estructura y funcionamiento siguen los niveles territorial de la organización territorial del Estado, es decir, a nivel local en se conforma mancomunidades, a nivel departamental las asociaciones y a nivel nacional, la Federación de Asociaciones

Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) y la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB), incluso con vinculaciones al sistema internacional municipal.

En esencia, las RIG de carácter horizontal tienden a la cooperación en tanto involucran a entidades de gobierno de las mismas características al menos en lo formal (gobiernos departamentales y municipalidades con sus pares); sin embargo, esto es aparente pues en la dimensión local, los factores de poder, los tamaños y los recursos con los que cuenta cada unidad de gobierno/administración invocan a una marcada pluralidad. Este fue el motivo para el cual en el periodo de estudio las instancias nacionales optaran por clasificar a los municipios en cuatro categorías en virtud a su población: i) Municipios categoría A, cuya población llega hasta los 5 mil habitantes; ii) Municipios categoría B, cuya población está comprendida entre los 5 mil y 15 mil habitantes; iii) Municipios categoría C, cuya población está comprendida entre los 15 mil y 50 mil habitantes; y iv) Municipios categoría D, cuya población supera los 50 mil habitantes.

En el caso de las mancomunidades municipales, se identifica una inclinación mucho mayor hacia la cooperación, esto en razón a que las motivaciones para su constitución se circunscribían por lo general a intereses comunes y a situaciones similares, esto es, que involucraban a gobiernos municipales con características y problemáticas similares, las cuales pretendían ser mejor gestionadas aunando esfuerzos, como se demuestra de la experiencia de gestión del 'desayuno escolar' de forma mancomunada, descrita en el cuerpo del informe de la tesis como una verdadera 'comunidad de políticas'.

Por su parte, las asociaciones y las instancias nacionales mantienen una escasa claridad en cuanto a sus roles institucionales, pues si bien mantuvieron al centralidad en sus funciones de representación y abogacía por lo interés municipales, también ejercieron acciones de ejecución directa de proyectos de asistencia técnica, lo que provocó una situación de competencia tanto con las propias mancomunidades como con los servicios departamentales de fortalecimiento municipal y comunitario de las prefecturas, provocando competencia por los siempre escasos recursos y por los factores necesarios para un mejor posicionamiento institucional, además de sobrecargar a los municipios con ofertas de capacitación y asistencia técnica, básicamente.

Las instancias asociacionistas municipales del nivel nacional (FAM-Bolivia y AMB), existió mayor claridad y en tal virtud se limitaron a ejercer la representación política de los intereses municipales ante el nivel central del Estado y las instancias de la cooperación internacional, por entonces, importantes fuentes de financiamiento para proyectos de lucha contra la pobreza, aunque también se involucraron aunque en mucho menor grado, en la gestión directa de algunos programas.

Es de la misma forma imposible no considerar el largo debate que quedó trunco en el periodo analizado en relación a la naturaleza jurídica de las manifestaciones asociacionistas municipales, las cuales eran consideradas en el marco normativo como entidades privadas y, por lo mismo, no elegibles para la administración de recursos públicos, lo que les restaba solidez en cuanto a su consolidación y su posicionamiento en la red de relaciones intergubernamentales, pues en definitiva, no pasaban de ser instancias cuya legitimidad derivaba esencialmente de las de sus asociados, lo que no resulta negativo considerando sus finalidades, pero que si implica ciertas desventajas.

Finalmente, se concluye en que el sistema asociativo boliviano, como un mecanismo de RIG horizontales del ámbito municipal con influencia en todos los niveles territoriales, ha catalizado un proceso de profundización de la descentralización, habiendo promovido al menos parcialmente las relaciones entre unos numerosos, pero débiles y dispersos gobiernos municipales tanto con la administración departamental como con el gobierno nacional, ambos naturalmente más fuertes.

e) Mecanismos de cooperación interprefecturales

Durante el periodo de estudio no fue posible identificar procesos de RIG a este nivel, esto en razón a la naturaleza simplemente desconcentrada de las prefecturas y la inoperancia de los consejos departamentales.

En las últimas fases, con la elección de prefectos en 2005, se planteó por iniciativa de las propias autoridades departamentales la creación de un mecanismo asociativo interprefectural denominado Consejo Nacional de Prefectos, con la finalidad de coordinar y apoyar la gestión a este nivel, iniciativa que no fue bien acogida por el gobierno central que veía en la misma la intención de contraponerse a las políticas y el control nacionales.

Esta iniciativa no pudo generar mayores insumos de análisis pues se vio coartada por el inicio de los debates de la asamblea constituyente y el referendo por autonomías.

f) Instrumentos funcionales de cooperación: convenios y acuerdos intergubernativos

Se aplicó el análisis al uso de estos instrumentos a partir de los datos obtenidos de las notarías de gobierno de los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y La Paz durante el periodo de la investigación¹⁵³, observándose que entre 1994 y 1995 se produjo un gran movimiento contractual y convencional intergubernativo, esto en razón a la realidad de la transición institucional hacia la implementación de la Ley de Participación Popular, proceso que obligó a las entidades del sector público a tomar recaudos legales para el traspaso de los activos y bienes a las nuevas entidades (principalmente entre las prefecturas y los incipientes gobiernos municipales). Su importancia es relativa, pues respondieron ante todo a una necesidad formal y no a procesos de negociación en las que se pudiera en juego su capacidad para decidir y defender sus posiciones en un marco de horizontalidad relativa.

Más allá de aquello, en términos generales se identifica que la mayor parte de los convenios intergubernativos fueron suscritos con fondos de desarrollo para el financiamiento de proyectos subnacionales, observándose que el departamento con mayor número de convenios es el de Santa Cruz con 162 (37,5%), seguido de Chuquisaca con 155 (35,87%) y La Paz con 115 (26,62%), llamando la atención el bajo porcentaje de éste último departamento, pese a su mayor dimensión poblacional frente a Chuquisaca. De esto se extrae que la actividad contractual no es regular y fluctuó de departamento a departamento,

¹⁵³ Por mandato normativo, todo contrato o convenio en el que participara una entidad pública transfiriendo o disponiendo de bienes o recursos estatales (de cualquier nivel territorial). Téngase en cuenta la imposibilidad de acceder a los datos de 2001 para el caso de Santa Cruz y 2005 para en el caso de La Paz.

seguramente a causa de las diferentes situaciones y dinámicas de gestión en cada caso.

A medida que el proceso de implementación de la descentralización de base municipal se consolida, el epicentro de la actividad convencional pasa, como es lógico, al nivel municipal, el cual adquiere un mayor protagonismo mayor consolidándose como el principal actor dentro del proceso de descentralización. Posteriormente, entre 2003 y 2005 el número de convenios decrece a raíz del agotamiento o finalización del ciclo de vida de algunos de los fondos nacionales, además de la crisis general del modelo de Estado cuyos primeros síntomas se producen ya a partir de 2002.

Cabe considerar que la calidad del intercambio intergubernamental que subyace a la suscripción de este tipo de convenios queda en entredicho, pues respondían más a procesos de transferencia altamente condicionados y movilizados mediante verdaderos 'contratos o convenios de adhesión' que si bien son voluntariamente suscritos, están constituidos por cláusulas predefinidas desde el nivel central, cuyos términos dejan un escaso margen para la negociación.

g) Mecanismos de coordinación intergubernamental

En líneas generales, se ha ya establecido que la estructura territorial boliviana vigente durante el periodo de estudio respondía a la de un Estado Unitario Descentralizado, por consiguiente, la gran mayoría de las políticas era definidas desde el nivel central del Estado, incluso algunas de ellas directamente ejecutadas por el mismo o mediante las prefecturas en su rol de administración periférica.

Esto se refuerza por el hecho de que durante el periodo de la investigación el único nivel con capacidad legislativa propiamente dicha era el nacional, por consiguiente, es a partir de su ejercicio que este nivel tenía la posibilidad de imponer al resto de las unidades territoriales de gobierno/administración cualquier política o medida, esto en razón de que la ley se constituye en una norma de carácter general y aplicación obligatoria para todos los estantes y habitantes del territorio nacional. Se configura así una dinámica de funcionamiento donde las 'decisiones son centralizadas y la ejecución/supervisión desconcentradas', guardando cierta similitud con el denominado 'federalismo de ejecución' predominante en los casos alemán y suizo.

Con esta primera conclusión de base, pasamos a desarrollar los mecanismos de coordinación propiamente dichos, los cuales se presentan esencialmente entre el nivel central y los subnacionales, puesto que el primero es el único con capacidad formal para imponer sus decisiones a los demás mediante diferentes mecanismos, tanto coactivos como coercitivos¹⁵⁴.

- i. *Sistemas de control a la gestión pública descentralizada.* A dos niveles: a) Mediante el denominado 'control externo posterior', con mecanismos agresivos de coordinación de la gestión pública en base al Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), que normativiza desde el centro todas las fases del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control).

¹⁵⁴ El diccionario de la RAE define el término de 'coacción' como el "Poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción", distinguiéndolo de la 'coerción' en tanto éste se constituye en un concepto que tiene dos acepciones: "1. f. Presión ejercida sobre alguien para forzar su voluntad o su conducta. *Sobran amenazas y coerciones.* 2. f. Represión, inhibición, restricción. *La libertad no es solo ausencia de coerción.*

Ello implica un fuerte control central, dado que ninguna fase del proceso administrativo subnacional quedaba exento de la intervención central, tanto en su regulación como en su aplicación, puesto que incluso la reglamentación interna ejecutada por cada entidad (territorial o funcional), debía pasar por procesos de 'compatibilización' en las instancias técnicas del órgano rector (Ministerio de Hacienda).

De la misma forma, los procesos de presupuestación subnacional estaban sujetos a controles tanto previos (clasificadores, techos presupuestarios, limitaciones de gasto, etc.) como posteriores en lo referente a su tratamiento técnico en el ministerio del ramo, como en el legislativo nacional para su aprobación en la Ley Financial cada año, con posibilidades de ser incluso modificadas.

Por otra parte, la planificación se perfiló normativamente en otro mecanismo central de coordinación, constituyendo lo que en su momento se materializó como el SISPLAN, implantando con la pretensión de estructurar un sistema escalonado de planificación imbricado desde el nivel local hacia el nacional, pasando por el departamental como el eje de engarce o concatenación entre ambos, sin haber logrado los resultados esperados.

- ii. *La coacción central.* Que deviene, como se tiene expresado, del reconocimiento formal de un poder concreto de imposición, que se constituye en coerción cuando se hace necesaria la amenaza del uso de los aparatos de represión estatales ante su incumplimiento.

Se presenta, por ejemplo, con el congelamiento de cuentas ante el incumplimiento de las obligaciones y requisitos para la aprobación de

los presupuestos subnacionales, en la suspensión de desembolsos ante el incumplimiento de las cláusulas de los 'contratos o convenios de adhesión' para el financiamiento condicionado mediante los fondos de desarrollo y la atribución privativa del nivel central del Estado para crear, disolver o fusionar unilateralmente unidades territoriales, entre otros.

Este punto no precisa de mayores comentarios, dado que el modelo Estado Unitario Descentralizado fue siempre proclive a favorecer en toda circunstancia el dominio y control del nivel central del Estado en las decisiones de interés público a todo nivel.

iii. *La administración periférica del nivel central estatal.* De la misma forma, considerando su naturaleza desconcentrada, es posible concluir que las administraciones prefecturales se constituyeron en los hechos, pese a su especial conformación, en brazos operativos y estructuras desconcentradas que sentaron la presencia del gobierno nacional en la periferia territorial; por consiguiente, la críticas a su funcionamiento correspondían a expectativas basadas en una cierta posición de nostalgia en relación a la corriente de descentralización departamental que por entonces se vio postergada por la opción municipal, bajo la visión política de constituir a las prefecturas en agentes periféricos del gobierno central, otorgándoles adicionalmente la función de facilitadoras y coordinadoras de las acciones gubernativas que debido a la aplicación de medidas descentralizadoras corrían el riesgo de dispersión, algo que no se cumplió eficazmente.

Cabe además destacar que durante las fases terminales del modelo, poco antes del inicio del proceso de desensamble del viejo Estado mediante la Asamblea Constituyente, se produjo la 'elección de prefectos' que produjo un quiebre de legitimidad, volcando la lealtad prefectural antes hacia su designante (el presidente) a favor del electorado, provocando la creación desde el nivel central de una suerte de consejos y comités con la finalidad nominal de 'promover una gestión prefectural más armónica', pero cuya composición y arreglos funcionales parecían estar más bien destinados al mantenimiento de un cierto grado de control central frente a la emergencia de unos posibles efectos centrífugos.

Estos mecanismos no tuvieron la oportunidad de concretarse al ser interrumpidos por los procesos de cambio del orden constitucional que sobrevinieron casi de inmediato.

iv. *El control fiscal y las transferencias intergubernamentales condicionadas.* En lo referente al control fiscal, lo más relevante se presenta en lo que atañe al control del endeudamiento subnacional, un viejo fantasma en los Estados de carácter compuesto y que en tal razón fueron objeto de un receloso cuidado por parte del nivel central.

Por otra parte, otro elemento sustancial de control y coordinación de las inversiones subnacionales se tradujo en las transferencias financieras condicionadas, operativizadas en su mayoría a través de los distintos fondos de desarrollo mediante 'contratos y acuerdos de adhesión'.

h) Mecanismos de solución de controversias interterritoriales

Los datos muestran que la mayor parte de los conflictos entre unidades territoriales y sus administraciones/gobiernos se produjo por límites interjurisdiccionales, cuya resolución encontraba en el arreglo institucional por entonces vigente dos canales de resolución:

a) Contenciosos (tribunales), inicialmente de competencia de la Corte Suprema de Justicia (hoy Tribunal Supremo de Justicia) y luego del Tribunal Constitucional (hoy Tribunal Constitucional Plurinacional), en cuyo ámbito apenas se produjeron dos demandas interterritoriales durante el periodo de la investigación, lo que provoca tres hipótesis explicativas: 1) La primera justificaría el escaso desarrollo de estos mecanismos en la implantación de una estructura de gestión gubernamental multinivel que por entonces se encontraba aún en proceso de consolidación; 2) La segunda guarda relación con lo que podría definirse como el predominio de una cultura administrativa poco inclinada a la judicialización de los asuntos político administrativos; y 3) La tercera relacionada con la relativa novedad del Tribunal Constitucional, instaurado apenas dos años después de inaugurado el proceso de descentralización. Sobre conflictos competenciales dilucidados ante los tribunales, no se cuenta con datos estadísticos.

b) No contenciosos (administrativos), mediante procesos sustanciados ante instancias técnicas y políticas del nivel central y prefectural, de cuyo número no se tiene datos concretos pero cuyo tratamiento se presume, por exclusión, fue objeto de tramitación en este ámbito en su mayor parte, dado que las estadísticas indican que durante el periodo de estudio se produjeron 327 conflictos de límites.

Esto demuestra que el sistema de RIG prevaleciente no encontró en el aparato judicial un espacio eficaz para su desarrollo mediante mecanismos jurisprudenciales que en los sistemas de corte federal o semifederal son muy difundidos y han sido vitales para determinar el curso de los procesos de gobierno, inclinándose hacia salidas políticas y administrativas siempre conducidas desde el nivel central del Estado o mediante su brazo desconcentrado prefectural.

Se trata, sin duda, de otra manifestación de la tradición centralista nacional y la notable inclinación del aparato público boliviano hacia su regulación desde el gobierno central mediante mecanismos de coordinación, pues la resolución judicial implicaría al menos formalmente, una situación de igualdad procesal entre las partes y un árbitro imparcial, sujeto solo a la norma.

D. CUARTA CONCLUSIÓN PARCIAL: *Respecto del grado de participación de los gobiernos subnacionales y las sociedades locales en las decisiones nacionales (Objetivo específico 7).*

A partir, primero, de los espacios formales establecidos para la participación de las municipalidades y prefecturas en la definición de políticas nacionales (consejos, comités, etc.) y, segundo, mediante la representación de las sociedades locales en el escenario legislativo, básicamente los senadores en la cámara alta y los diputados uninominales en la cámara baja.

Se identifican debilidades y desequilibrios en la representación de las unidades territoriales subnacionales en los espacios de decisión de orden nacional, tanto en el legislativo como en el ejecutivo. A saber:

- 1) En lo referente al legislativo, la representación territorial se divide entre el senado y los diputados uninominales, sin embargo, el valor territorial en el senado se ve disminuido por el diseño institucional que adopta un modelo senatorial de tipo francés, más de filtro político y de control de calidad legislativa (cámara revisora o de origen en el proceso legislativo) que de carácter de representación territorial propiamente dicho.

Con todo, el debate sobre el senado en Bolivia es aún incipiente y a pesar de que una gran parte las propuestas planteadas en la Asamblea Constituyente abogaron por su eliminación y consiguiente establecimiento de un sistema unicameral, éste se mantuvo, abriendo la posibilidad de establecer un espacio de debate interterritorial en el legislativo nacional, necesario si se entiende que el sistema territorial tiende a hacerse más intrincado, creando nuevos niveles de gobierno y complicando el panorama intergubernamental.

Por otra parte, en lo referente a la cámara baja o de diputados, el arreglo estatal vigente durante el periodo de la investigación permitió una suerte de representación de las sociedades subnacionales en la cámara baja, con diputados uninominales electos por circunscripciones territoriales que agrupan a varios municipios; sin embargo, los pocos estudios que sobre éstos se desarrollaron en el ámbito nacional indican que pese a representar un alto porcentaje de total de legisladores, su comportamiento se caracterizó por la predominancia de las lealtades partidarias antes que la representación y defensa de los intereses de los territorios por los que fueron electos, salvo en los periodos pre-eleccionarios donde por estrategia los representantes 'unis' retornaban a sus circunscripciones para efectos proselitistas, sentando presencia ante el electorado y procurando alianzas políticas

con las autoridades locales, generalmente bajo el ala de un partido de carácter nacional.

Por otra parte, otro mecanismo de representación con sentido territorial en el legislativo se desarrolló a partir de las brigadas parlamentarias departamentales, que agrupaban a los legisladores de todo tipo pertenecientes a cada uno de los nueve departamentos del país, las cuales tuvieron roles distintos de región a región y de acuerdo con la correlación de fuerzas al interior de las cámaras, identificando mayores resultados en la gestión de leyes a favor de sus departamentos en unos casos que en otros.

En resumen, a pesar de una conformación legislativa con un alto porcentaje de representación formalmente territorializada, las cámaras no llegaron a constituirse en un eficiente espacio de debate intergubernamental, pues la fuerza de la figura partido se sobrepuso en todo momento como un factor aglutinante potente, manteniendo formas de generación de las decisiones de carácter centralizado.

- 2) En el ejecutivo, la representación regional en los gabinetes ministeriales presenta de manera uniforme un sesgo hacia la zona occidental del país intensificada a partir de 2003, es decir, tomando en cuenta la variable del origen de los ministros, el oriente del país ha visto, en números absolutos, paulatinamente disminuida su representación ante el ejecutivo hasta contar en el gabinete ministerial de 2005 con la representación de apenas un ministro proveniente de la región oriental del país. Esto puede explicar, en parte, la enorme dificultad que tiene el actual gobierno para relacionarse y negociar con las élites del otro oriente del país.

De esto se desprende que en la conformación de los gabinetes ministeriales y, por ende, de sus aparatos burocráticos inferiores, la presencia regional estuvo marcadamente hegemonizada a lo largo del tiempo por el occidente y la zona de los valles del país, con escasos periodos en los que el oriente, el otro eje de desarrollo más potente, tuvo algún porcentaje de representación importante.

Solo con estos datos, no es posible afirmar inequívocamente que la representación territorial de los gabinetes ministeriales haya tenido influencia en el funcionamiento centralizado o no de la administración pública; sin embargo, vinculando este factor con otros, como el ya mencionado carácter centralista de la sociedad y el Estado bolivianos sumado a los intereses de las élites de poder generalmente afincadas en la sede de gobierno, es posible encontrar las bases para una hipótesis que avance en este sentido, dado que las conformaciones del ejecutivo parecían no reflejar la notable diversidad existente en el país, tanto territorial como étnica, estructurando un ejecutivo percibido como lejano, ajeno a las realidades regionales, lo que tensionaba aún más los clivajes existentes.

1.2. En relación a la variable dependiente

A. QUINTA CONCLUSIÓN PARCIAL: *Las principales críticas al modelo de descentralización de base municipal (Objetivos específicos 8, 9 y 10)*

- i. Las críticas desde dentro del sistema imperante (endógenas). Relacionadas a los auto-cuestionamientos que los actores del propio sistema general imperante efectuaban a la estructura vigente con la finalidad de mejorarla manteniendo intactas sus principales características, relacionadas con la corriente de descentralización a la

que en el presente estudio se denominó 'republicana', identificando los siguientes factores de crítica:

- La sobremunicipalización del sistema, pues impuso al municipio y su gobierno como el principal y en algunos casos único actor de la descentralización, acarreado, según barrios (2001), la asfixia del nivel intermedio hasta convertirlo en una ventanilla del ejecutivo nacional, la absolutización de las bondades de lo municipal obnubilando otras posibilidades organizacionales, el reforzamiento de dispositivos "popular participativos" en lugar de optimizar la relación política entre electores y elegidos en el gobierno local, además de haber descuidado la implantación de mecanismos de ecualización interterritorial;
 - En lo referente a organización política, se identificaron notables debilidades en el diseño formal de la estructura de gobierno multinivel, principalmente en la estructuración y funcionamiento del nivel intermedio, combinando dispositivos de desconcentración con otros de descentralización que en los hechos produjeron un corte en la red de RIG; y c) Falta de claridad en el orden competencial, con más intensidad en el nivel intermedio que en el municipal, lo que provocó sobreposiciones e invasiones en áreas funcionales municipales.
- ii. Las críticas desde fuera del sistema imperante (exógenas). Referidas centralmente a la capacidad del modelo para responder a las demandas de representación de la diversidad étnica y territorial, destacando las siguientes conclusiones:

- A medida que el modelo de descentralización municipal se fue consolidando, la presencia indígena en los ejecutivos y concejos municipales se ha incrementado ostensiblemente, por lo que en términos cuantitativos, el gobierno municipal si se ha constituido en un espacio donde la diversidad étnica y cultural ha encontrado un importante espacio. Así lo demuestran los estudios de Ayo (2009) y Albó y Quispe (2004).
- En dimensiones territoriales mayores, la percepción de insuficiencia si fue objeto de críticas que demandaban mayores espacios de participación política más allá del municipio, cuyos límites territoriales parecían cercenar las formas organizativas indígenas pre-existentes.

En resumen, no es evidente que el municipio y su gobierno no hayan respondido a las demandas indígenas por espacios de poder formal, todo lo contrario, llegaron a constituirse en escenarios que acercaron a las élites de estos sectores al poder público formal en el marco de lo local, movilizandando las fuerzas locales que comenzaron a pugnar por espacios mayores.

B. SEXTA CONCLUSIÓN PARCIAL: *Las RIG desde la percepción de los actores (Objetivo específico 11)*

- i. La descentralización y las RIG en el discurso político de las elecciones de 2005

Uno de los indicadores que pueden proporcionar datos acerca de la percepción de los actores políticos, puede ser obtenido del análisis del discurso político subyacente en los programas de gobierno para las

elecciones generales de 2005, específicamente en relación a ocho tópicos o conceptos fuerza relacionados al tema de nuestro estudio, los cuales son mencionados de acuerdo al siguiente orden de importancia o rango de frecuencia con el que se repiten en los textos de los programas oficiales de gobierno de los siete partidos en contienda: a) Gobierno municipal/municipio, términos que se repiten con más frecuencia [100 veces] y con un tono más positivo que negativo, lo que refuerza su importancia en los discursos políticos; b) Centralismo, planteado generalmente en tono de crítica [65 veces]; c) Autonomías, planteada en las elecciones de 2005 como una alternativa de dos vías, la departamentalista/regionalista y la indígena, decantándose al final por una posición ecléctica [54 veces]; d) Gobierno departamental/prefectura, en la visión de recuperar un nivel intermedio al que se lo veía inoperante [51 veces]; e) Descentralización [49 veces] y desconcentración [tan solo 8 veces], constituyéndose en dos de los conceptos centrales en el debate se ubicaron extrañamente en el penúltimo lugar, quizás porque ya se los daba por sobrentendidos o porque agotaron su impacto político; f) Coordinación interterritorial [8 veces] y relaciones intergubernamentales [solo una vez], llamando la atención el hecho de que hayan sido muy escasamente mencionadas, constituyéndose en un detalle de menor importancia para los políticos. No debe dejar de considerarse, empero, que la noción de RIG se mantuvo totalmente al margen de la tradición administrativa boliviana, subsumiéndola en una significación ampliada del concepto de coordinación.

ii. La descentralización y las RIG en la perspectiva de los actores entrevistados

De las entrevistas efectuadas a 32 informantes clave (16 de influencia nacional y 16 de influencia local) se infiere lo siguiente:

- Sobre la vigencia del modelo de descentralización municipal. Con tres tendencias de opinión: a) La más generalizada considera los logros municipales y, sin descartarlos, los toma como base para ajustar y profundizar la descentralización; b) La referida a una crítica estructura que señala que el modelo no solo no sirvió sino que perjudicó a las estructuras territoriales indígenas, percepción que debe ser tomada con precaución pues existen datos que indican que, contrariamente, el municipio y su gobierno se constituyeron en espacios en los que la diversidad indígena se manifestó formalmente y de manera amplia, sirviéndole además de base para su proyección hacia ámbitos políticos de mayor dimensión: y c) Una posición municipalista más conservadora que se opone a todo cambio que afecte aun mínimamente los logros en el gobierno local.
- Sobre las relaciones entre las prefecturas y los municipios. De las opiniones de los entrevistados se concluye: a) La existencia de una visión centralista/presidencialista del prefecto, superponiéndose a la capacidad deliberativa del consejo departamental, haciendo del nivel intermedio un agente del nivel central: b) Problemas de legitimidad en el consejo departamental, lo que disminuye su capacidad de constituirse en un contrapeso frente al poder del prefecto; c) la existencia de una cultura política y de gestión reacia al diálogo; y d) Una visión municipalista radical que veía en el nivel intermedio un ente centralizado innecesario y cuyos roles podrían ser mejor

procurados a partir de las instancias del asociacionismo municipal (asociaciones departamentales de municipios y mancomunidades municipales).

- Sobre las RIG horizontales a nivel local. Los resultados de las entrevistas se aparejan a las siguientes conclusiones: a) Pese a sus avances, la mayor parte de los constructos asociativos municipales son frágiles debido a un marco normativo poco favorable y a las debilidades en cuanto a su sostenibilidad económica, constituyéndose en algunos casos en constructos artificiales como en el caso de algunas mancomunidades de existencia únicamente en el papel o que tuvieron periodos de funcionamientos muy cortos; b) Algunas posiciones buscaban en el asociacionismo municipal un sustituto de las politizadas e inoperantes prefecturas, razón que les llevaba a cuestionar el marco normativo vigente que favorecía a estas instancias la asunción de este rol; c) La falta de claridad en los fines, roles y estructuración del sistema asociativo, pues existían tensiones entre mancomunidades y asociaciones departamentales, y a nivel nacional, se mantuvo durante mucho tiempo la separación entre la FAM-Bolivia, instancia nacional de los gobiernos municipales pobres y de predominancia rural, y la AMB que aglutinaba principalmente a los gobiernos municipales de capitales departamentales (grandes ciudades y ciudades intermedias); y d) Surgieron asimismo posiciones extremas que asumían a las instancias asociativas municipales como simples fenómenos burocráticos con escasa repercusión real en la gestión pública, innecesarias como estructuras estables pues resultaban muchos más eficaces como simples herramientas funcionales sujetas al cumplimiento de unos determinados objetivos.

- El consejo departamental y la prefectura como articuladores interterritoriales. La opinión de los entrevistados confirma lo ya extracto mediante otras fuentes, señalando que: a) Si bien el diseño de 'designación cruzada' establecía las bases para el encuentro de los dos niveles de gobierno, esto no se pudo concretar, constituyéndose en un espacio de carácter más bien competitivo; y b) Las desviaciones en la función de los consejeros provinciales, quienes en definitiva optaron por asumir una posición de subordinación municipal, constituyéndose en una suerte de funcionarios municipales que desplazaron al nivel departamental y su visión de desarrollo sobreponiendo los intereses nacionales y locales, visión congruente con el diseño normativo que estableció un nivel intermedio desconcentrado del central, con participación municipal.
- La planificación como articuladora de la gestión pública descentralizada. La percepción de los actores vio en el arreglo normativo que rigió la planificación del sector público un mecanismo que propendía a la coordinación y armonización de las intervenciones de los distintos niveles territoriales a través de un sistema escalonado desde lo nacional (planificación indicativa) hasta lo local (planificación participativa), pasando por la planificación de engarce en el nivel intermedio, no obstante, tal diseño no se materializó debido a la incapacidad de los actores de generar planes que se tradujeran en verdaderos pactos territoriales como la base para una gestión pública multinivel.
- Sobre la falta de claridad en el marco competencial, los actores concluyen en: a) Poca claridad en el reparto competencial; b) Se lo percibe como parte de un proceso estructural de ajuste, principalmente en el nivel intermedio, que es el que menos claridad presenta en cuanto a sus fines y roles; y c) El poco interés por parte de los actores de conocer y ejercer sus competencias.

2. Conclusión general¹⁵⁵

Como una primera constatación global se entiende que tanto la estructura como el funcionamiento de la administración pública boliviana durante el periodo de la investigación estuvieron caracterizadas por la correlación de cuatro elementos centrales, a saber: a) El desarrollo del proceso descentralización boliviano ha estado marcado por la tensión entre dos líneas o corrientes que discurrieron separadas y acaso dicotómicas hasta su encuentro en los debates previos a la Asamblea Constitucional (occidental/republicana e indigenista/comunitarista); b) La arraigada tradición centralista de la sociedad y el Estado bolivianos que determina un estado de permanente contradicción ante cualquier política que implique algún nivel de redistribución territorial del poder en el territorio; c) Un modelo de Estado que pese a los avances descentralizadores, se mantuvo bajo un modelo unitario de tendencias centralizadoras; y d) Una situación general de agotamiento de las estructuras nacionales que transitaron de una crisis de actores a una crisis general del sistema, situación en la que se diluyen aspectos puntuales de la problemática y cuya identificación se torna dificultosa.

En este marco general se desarrollaron y adquirieron identidad propia los procesos de crisis y cambio estatal y social suscitados en Bolivia, cuya consideración resulta imprescindible para la explicación de los fenómenos sociopolíticos emergentes de la compleja relación entre el poder y el territorio, ámbito en el que se inscribe la hipótesis de la investigación, en cuyo enunciado se establece un vínculo de causalidad entre un supuesto "déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones

¹⁵⁵ Siguiendo el esquema general de la tesis, la conclusión general del trabajo se circunscribe a la confirmación o negación de la hipótesis en base a la información obtenida y clasificada en las conclusiones parciales de manera correlativa a los objetivos de la investigación.

intergubernamentales” (variable independiente) como un factor que contribuyó a la “deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia” (variable dependiente), planteamiento que deberá ser ahora despejado en base a los datos obtenidos, para cuyo efecto se desglosaran en primer término los resultados centrales de acuerdo a las variables, para luego proceder a analizar la relación que emerge entre ellas y sus diferentes componente a fin de explicar la relación problemática planteada.

Con esta advertencia, se observa que los datos obtenidos específicamente en relación a la variable independiente muestran que durante el periodo de estudio se estructuró en Bolivia un incipiente sistema de RIG, producto de procesos paulatinos e improvisados impulsados más por las necesidades coyunturales de una gestión pública en proceso de centrifugación antes que en base a una visión estructural de la gestión pública descentralizada.

Esto, sumado a su carácter embrionario del proceso, determinó la concurrencia de ciertas debilidades de base, destacando entre las más importantes la predominancia de elementos de coordinación asimétrica como un resabio de los esquemas centralizados de gobierno previos a la municipalización, la desconexión entre los diferentes instrumentos y mecanismos de movilización de los recursos de poder entre los diferentes niveles y el poco interés de los decisores políticos sobre este aspecto de la gestión, cuyo discurso continuaba operando bajo las viejas lógicas de vertebración territorial basadas en una autoridad central con jerarquía indiscutida, relegando erróneamente la noción de RIG como un elemento menor dentro una visión ampliada del concepto de coordinación.

Siguiendo la tipología de Wright (1997), este incipiente sistema de RIG se asimiló en los hechos a un modelo combinado: i) Inclusivo en las relaciones entre el nivel nacional y el intermedio; ii) Separado en la relaciones entre el

nivel nacional/prefectural con el municipal, con mecanismos y dispositivos de movilización también variados en ambos casos, desde aquellos propios de la coordinación en base a una relación asimétrica hasta los que se corresponde a procesos de cooperación sobre bases de igualdad formal entre unidades de gobierno/administración.

Los procesos de coordinación que por naturaleza son de carácter asimétrico, se mantuvieron bajo claro predominio del nivel central y su estructura desconcentrada prefectural sobre el nivel municipal y el resto de la administración pública, marcando un tipo de relaciones que discurrían en línea vertical *top-down*, es decir, de arriba hacia abajo, asumiendo el nivel central el rol de 'coordinador' general de la administración pública, buscando mantener los niveles suficientes de coherencia en el funcionamiento estatal mediante el uso de los factores de dominio que el marco institucional le reconocía (autoridad y jerarquía, básicamente).

Se mantuvo así una potente estructura de administración periférica con representaciones departamentales tanto presidenciales y como ministeriales, además de relegar a las instancias prefecturales a la categoría de simples brazos operadores desconcentrados de la presidencia, esto pese a que el diseño normativo/institucional del meso territorial gozaba de un notable matiz intergubernamental producto de la designación cruzada de sus principales autoridades (designación presidencial de los prefectos y municipal de los consejeros) pero que no pudo cuajar debido principalmente a: i) Un 'presidencialismo' exacerbado basado en una acumulación de poder en el ejecutivo departamental, cuya lealtad hacia el presidente se mantuvo invariable: ii) Unos consejeros departamentales asfixiados por un esquema en el que llegaron a asumir un rol esencialmente municipalista, de cuasi funcionarios municipales ante el prefecto, a quien veían con recelo al considerarlo un representante del centralismo; y iii) Un orden competencial

ambiguo que dejaba grandes espacios de indeterminación que a la larga se tradujeron en sobreposiciones e invasiones competenciales.

Esto originó un corte en las RIG por colapso del nivel intermedio, producto del choque de dos legitimidades distintas que no pudieron consolidar una dinámica de diálogo intergubernamental y peor una visión política de desarrollo departamental, lo que a su vez desfasó el funcionamiento de la estructura estatal general, surgiendo a partir de ello críticas al modelo hasta entonces prevaleciente.

Por otra parte, es necesario reconocer que solo dos de los múltiples mecanismos de coordinación previstos desde el nivel central fueron altamente eficientes: a) El denominado Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental (SAFCO), mediante el que se mantuvo un férreo control central respecto de todas las fases del proceso administrativo público en todos sus niveles (planeación, organización, dirección y control); y b) El sistema de control presupuestario y de la deuda pública, sumada a un sistema de transferencias intergubernamentales altamente condicionadas.

Los restantes se mostraron débiles, entre ellos: a) Un sistema nacional de planificación que se vio incapaz de establecer un funcionamiento estatal basado en la lógica de 'gobierno multinivel'; b) Una administración periférica y un brazo operador prefectural inoperantes debido a la falta de claridad en sus roles institucionales y sus competencias; c) Un sistema de gestión de la conflictividad interterritorial poco proclive a su judicialización, siguiendo una tradición político/administrativista siempre regulada y coordinada desde el nivel central del Estado; y d) Los diálogos nacionales como mecanismos de consulta a la sociedad y los poderes locales, los cuales se fueron 'territorializando' con un creciente protagonismo de los gobiernos municipales bajo una clara vocación intergubernativa, pero con escasa sostenibilidad.

En lo referente a la cooperación¹⁵⁶, cuya naturaleza descansa en la igualdad y la simetría al menos formales, destaca esencialmente el asociativismo municipal como un constructo que se desarrolla de abajo hacia arriba a fin de cohesionar a unos números, débiles y dispersos gobiernos locales que buscaban mejorar sus condiciones para negociar con los poderes central y prefecturales. En este sentido, las mancomunidad se constituyeron en agentes efectivos de cooperación intermunicipal, mientras que las asociaciones departamentales y principalmente las instancias asociativas nacionales (FAM-Bolivia y AMB) asumieron el rol de eficientes representantes de los intereses de los gobiernos municipales que las conformaban ante otras instancias, facilitando de este modo las RIG verticales.

Conforme se fue consolidando, el sistema asociativo municipal entró en competencia principalmente con los prefectos y sus dependencias, además de presentar fisuras internas producto de un marco normativo poco favorable, la escasa disponibilidad de recursos por los cuales se competía y la poca claridad en los roles entre mancomunidades, asociaciones departamentales y federaciones nacionales.

En resumen, el sistema de RIG boliviano se caracterizó por: a) La predominancia de los componentes de coordinación sobre los de cooperación, algo obvio al tratarse de un modelo de Estado unitario descentralizado; y b) Por su carácter espontáneo, construido de acuerdo a las necesidades coyunturales y sin una visión estructural de la gestión, resultando en un sistema desordenado e incipiente que se desarrolló tardíamente y a un ritmo mucho menor frente a los notables avances de las políticas descentralizadoras.

¹⁵⁶ Téngase en cuenta que la cooperación se produjo básicamente en línea horizontal, es decir, entre unidades de un mismo nivel territorial, puesto que las RIG verticales estuvieron dominados por mecanismos de coordinación de arriba hacia abajo, como se tiene expresado.

En lo referente a la variable dependiente, las principales críticas al modelo de descentralización de base municipal provinieron de dos fuentes, las llamadas endógenas generadas desde dentro de la propia estructura, cuyos cuestionamientos centrales giraron alrededor de: a) Una suerte de sobremunicipalización que descartaba la posibilidad de discutir en introducir otros elementos o factores que pusieran en entredicho alguno de los logros municipales; b) Debilidad en las estructuras de intermedias que si bien cumplieron el rol que normativamente se le asignó (brazo operativo desconcentrado del nivel central) no supieron responder a las nuevas demandas emergentes precisamente de los avances descentralizadores, específicamente relacionadas a la necesidad de constituir a la las prefecturas en espacios de encuentro intergubernamental que coadyuven a conjurar los riesgos desintegrativos de una exacerbada centrifugación de las políticas públicas; y c) Las críticas a los sistemas de coordinación principalmente en el plano de la gestión pública, aunque bien existió un sistema de control gubernamental bastante eficaz e intrusivo, como se tiene expresado.

Por su parte, las críticas de fuente exógena cuestionaron el modelo en su integridad arguyendo su incapacidad para responder a la diversidad étnica y cultural propia de la realidad nacional, afirmación que fue sin embargo desmentida por el creciente número de autoridades municipales (alcaldes y concejales) autoidentificadas como indígenas; sin embargo, es prudente puntualizar que dicha crítica si encontró su justificación en las demandas para ampliar espacios de participación política más allá de los escenarios municipales, las cuales se fueron fortaleciendo precisamente a raíz de los procesos de inclusión producidos en los poderes locales.

Las percepciones de los actores, empleadas metodológicamente como elementos de contrastación, tienden a confirmar lo anteriormente detallado. En primer lugar, los conceptos fuerza en el discurso de los partidos en las

elecciones plasmados en los programas de gobierno se decantaron por lo tradicional, estos es relieves los avances municipales y plantear sobre ellos, alternativas de profundización del proceso enfocándose en las autonomías y el reforzamiento del nivel intermedio, empero, llama la atención el hecho de que en sus planteamientos la mención a los conceptos de coordinación y relaciones intergubernamentales haya sido muy escasa, lo que se explica en la pervivencia de una tradición administrativa centralizada en la que tales conceptos no encuentran eco. Por otra parte, los informantes clave siguen la misma dirección al identificar similares aspectos como los más relevantes en el proceso, adoleciendo del mismo modo de una total ignorancia acerca de la noción de RIG.

Sobre la base de lo descrito, es posible concluir que la hipótesis del estudio ha sido parcialmente confirmada, puesto que el sistema de RIG estructurado durante el periodo de estudio presentó un desarrollo tardío (con las debilidades inherentes a ello), frente a los notables avances de los procesos de descentralización municipal¹⁵⁷; en otros términos, se produjo un desarrollo asimétrico entre unas RIG incipientes y por lo mismo débiles y desestructuradas (el 'ser' del proceso) frente a un notable desarrollo normativo y discursivo de la descentralización municipal (el 'deber ser' del proceso) lo que contribuyó, entre muchos otros factores, al debilitamiento del modelo y al surgimiento de demandas para su reforma, todo en el marco de una crisis general del sistema que a la larga devino en las reformas a la Constitución en 2009.

¹⁵⁷ Nótese que el cuestionamiento no se centró en el municipio y su gobierno, cuyas bondades y avances fueron rescatados y defendidos por todos los actores y en todos los ámbitos, sino que al final se pretendía 'complementar' el proceso incluyendo reformas en otros niveles sobre la base de los avances municipales.

BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF, Robert. Marcos para el análisis comparado de la relaciones intergubernamentales, en Merino Huerta Mauricio (coord.): "Cambio político y gobernabilidad". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1992

AGRANOFF, Robert. Las relaciones y la gestión intergubernamentales, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.): "La nueva Administración Pública". Alianza Editorial. Madrid, 1997

AGRANOFF, Robert. Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. En revista *Política y Sociedad* Nº 13 (pp. 87 a 105) ISSN 1130-8001/ISSN-e 1988-3129. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Madrid, 1993

AGUILAR PERALES, Javier. El diseño de transferencias fiscales intergubernamentales: algunas lecciones de la experiencia boliviana. PADEP-GTZ, La Paz, Bolivia, 2004

AJA, Eliseo. El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales. Editorial Alianza, Madrid, 1999

AKZIN, Benjamín. Estado y Nación. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1968

ALBÓ, Xavier y Franz X. Barrios Suvelza. Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías. Documento de Trabajo - Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano en Bolivia/PNUD. La Paz, Bolivia, 2006

ALBÓ, Xavier y Víctor Quispe. Quiénes son indígenas en los Gobiernos Municipales (Serie Cuadernos de Investigación 59). CIPCA/PLURAL. La Paz, Bolivia, 2004

ALIENDRE, Freddy. ¿Los gobiernos municipales fueron buenos administradores de los recursos económicos financieros otorgados? Revista Opinión y Análisis Nº 68: *Balance y perspectivas de la descentralización municipal*. FUNDEMOS/Fundación Hanns-Seidel. La Paz, Bolivia, 2007

ALMAGRO, Juan José. La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia. Centro de Investigación Latinoamérica Europa/Fundación CILAE. Madrid, España, 2004

AMELLER, Vladimir (Coordinador). Diálogo para la Descentralización. COSUDE. La Paz, Bolivia, 2002

ANDREU ABELA, Jaime. Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Granada, España, 2002. Documento en línea: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

ARANDIA, Iván. Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, coedición con la revista Convergencia de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. 2002

ARANDIA, Iván. Gobernabilidad Democrática y Gobernanza Municipal en Bolivia: una aproximación general. Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia, 2005

ASSIES, Willem. La "media luna" sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social, en Revista América Latina Hoy Nº 43. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, España, 2006

AYO, Diego. Los partidos políticos en la coyuntura de la descentralización. En *Los partidos políticos en Bolivia*. Revista Opinión y análisis. FUNDEMOS/Fundación Hanns-Seidel. La Paz, Bolivia, 1998

AYO, Diego. Municipalización. Participación Popular. Apuntes de un proceso. Ed. Muela del Diablo. La Paz, Bolivia, 2003

AYO, Diego. Democratizando la democracia, una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las autonomías. PNUD/IDEA. La Paz, Bolivia, 2009

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.). La Nueva Administración Pública. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, España, 1997

BARBERY, Roberto. Diez años de Participación Popular: una revolución en democracia, en *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo I. FES/ILDIS/USAID/Plural Editores. La Paz, Bolivia, 2004

BARNADAS, Josep. Diccionario Histórico de Bolivia. Ed. Grupo de Estudios Históricos. Sucre, Bolivia, 2002

BARRAGÁN, Rossana y José Luis Roca. Regiones y poder constituyente en Bolivia. PNUD: Serie cuadernos de futuro Nº 21. La Paz, Bolivia, 2005

BARRANCOS, Horacio. Avances, limitaciones y desafíos de la descentralización departamental en Bolivia. En Del Campo, Esther: *Democratización y descentralización en Bolivia*. Ed. La Catarata, Madrid, España, 2007

BARRIOS S., Franz. Descentralización y la Próxima Reforma Constitucional. Artículo en Semanario Pulso. La Paz, Bolivia, 2001

BARRIOS S., Franz. Confusiones entre lo Federal y Unitario ¿Hay una tercera Vía?. Artículo en Semanario Pulso. La Paz, Bolivia, 2001

BARRIOS S., Franz. El Estado Triteritorial. Plural & FES/ILDIS. La Paz, Bolivia. 2002

BARRIOS S., Franz. Propuestas en carrera hacia las autonomías, en "Visiones de las autonomías en Bolivia". FUNDAPPAC/IIGOV/ACCD/KAS/Generalitat de Catalunya. La Paz, Bolivia, 2006

BARRIOS S., Franz. El lastre cognitivo del par conceptual "Unitario vs. Federal". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. (Jun. 2009). Caracas, 2009

BARTOLINI, Stefano: Metodología de la investigación política, en *Pasquino, G., Stefano Bartolini y otros: Manual de ciencia Política*. E. Alianza, Madrid, 1996

BLANES, José. De la ley de descentralización a la Elección de prefectos: el camino de la Descentralización boliviana. En *Las prefecturas en el nuevo escenario*. Revista Opinión y análisis. FUNDEMOS/Fundación Hanns-Seidel. La Paz, Bolivia, 2007

BOBBIO, Norberto *et. Al.* Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. Madrid, España, 1997

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista EURE (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre de 2004

BONIFAZ, Gustavo. La emergencia de las autonomías departamentales en el contexto de la brecha entre legalidad y legitimidad, en *Descentralización y democratización en Bolivia La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*, Moira Suazo, *et al.* Friedrich Ebert Stiftung. La Paz, Bolivia, 2012

BOTELHO, Martín, *et al.* Descentralización, construcción ciudadana y capital social: un análisis social, político y económico rumbo al proceso autonómico (Documento Resumen Noviembre 2006). PIEB. La Paz, Bolivia, 2006

BOYE, Otto. "Descentralización en Bolivia" en Nohlen, Dieter. Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. SÍNTESIS Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991

CABRERO, Enrique & Rodolfo García. Relaciones Intergubernamentales en México. Documentos II Congreso del IGLOM de abril de 2001. Documento WEB:
www.web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html. Fecha de consulta: junio 28 de 2002

CABRERO, Enrique & Dionisio Zabaleta Solíz. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Revista Reforma y Democracia N° 43. CLAD. Caracas, Venezuela, 2009

CÁCERES, Manuel. Presidente del Comité de Vigilancia del municipio de Sopachuy. Entrevista. Sopachuy, marzo de 2002

CARRIÓN, Fernando. Proceso y Marco Jurídico de la Descentralización en el Ecuador, en Franky, Pablo (compilador): "Descentralización Andina. Memorias del Primer Curso Regional Andino sobre Descentralización". UPD/OEA - Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia, 2000

CÁMERON, David. Las estructuras de las relaciones intergubernamentales. Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 167. UNESCO. París, Francia, 2001

CENTELLÉS, Joseph & Marc Navarro. Local, Nacional y Global: Construyendo la Patria Plural desde los Municipios, en "El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias", Prats, Joan (Coord.). IIGOV/PNUD/Generalitat de Catalunya. La Paz, Bolivia, 2003

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA. Módulo 4: Relaciones entre el Estado y sus entes territoriales (materiales del curso: "Parlamento y estructura territorial"). Madrid, 2005

CORDERO, Carlos. La descentralización en Bolivia, en *Ciudadanía y Asamblea Constituyente. II ciclo de conferencias. Propuestas de autonomía en Bolivia. Comentarios a la luz de la experiencia alemana y española*. PADEP/GTZ, KAS y OASIS. La Paz, Bolivia, noviembre de 2005

CORREO DEL SUR. Diario de circulación nacional. Sucre, Bolivia.
www.correodelsur.net (Varias ediciones)

CORTÉS, Jorge. Los andes y las tierras bajas, apuntes sobre su historia, en: "Visiones de las autonomías en Bolivia". FUNDAPPAC/IIGOV/ACCD/KAS/Generalitat de Catalunya. La Paz, Bolivia, 2006

COSTA, Rolando. Qué hacer con el meso en Bolivia. Propuestas de medidas previas, en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. FES/ILDIS-PLURAL. La Paz, Bolivia, 2003

CUELLAR, Álvaro, Iván Arandia, Joaquín Argandoña y Álvaro Villegas. Control Social y Participación Ciudadana en Alianzas Intermunicipales. PIEB. La Paz, Bolivia, 2003

DEL CAMPO, Esther. Participación política y democracia en Bolivia, en *Democratización y Descentralización en Bolivia*. Editorial Libros de la Catarata. Madrid, España, 2007

DEL CAMPO, Esther. Descentralización política y democratización en Bolivia, en *Estado, región y poder local en América Latina, siglos XIX y XX*. Ed. Universitat de Barcelona. Barcelona, España, 2007

EBEL, Robert & Serdar Yilmaz. Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy. World Bank Institute. Washington, 1999

ELAZAR, Daniel. Exploración del Federalismo. Ed. Hacer. Barcelona, España, 1990

ENLARED MUNICIPAL. Agencia de noticias del sistema asociacionista municipal boliviano. <http://www.enlared.org.bo/2005/agencia/cgdefault.asp>

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA (FAM-Bolivia). 15 años de municipalización en Bolivia. Cifras y estadísticas (1994-2008). La Paz, Bolivia, 2009

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín. Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español. Ed. Universidad de Cádiz. España, 2007

FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado Unitario. Revista de Estudios Políticos, ISSN 0048-7694, Nº 195-196/1974. Ed. CEPC. Madrid, España, 1974

FERRANDO BADÍA, Juan. Estado unitario, el federal y el Estado regional. Editorial Tecnos. Madrid, España, 1978

FES/ILDIS. Visiones indígenas de la descentralización (autores varios). Serie Descentralización y participación N° 8., La Paz, Bolivia, 2005

FINOT, Iván. Democratización del Estado y descentralización. FES/ILDIS. La Paz, Bolivia. 1990

FINOT, Iván. Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina. Documento en la WEB: www.clad.org.ve/rev15/finot.html Fecha de consulta: mayo 6 de 2002

FINOT, Iván. El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante, en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. FES/ILDIS-PLURAL. La Paz, Bolivia, 2003

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR). Memoria 2011. La Paz, Bolivia, 2011

FRITSCHLER, A. Lee & Morley Segal. Intergovernmental Relations and Contemporary Political Science: Developing an Integrative Typology. Publius, Vol. 1, N° 2 (pp. 95 – 122)., winter, 1972

FUNDEMOS/FHS (autores varios). Descentralización y autonomía regional. Serie Opiniones y análisis. La Paz, Bolivia, agosto de 2003

FUNDEMOS/FHS (autores varios). Balance y perspectivas de la descentralización. Serie Opiniones y análisis. La paz, Bolivia, junio de 2004

GALINDO, Mario. La participación social y la descentralización administrativa, en *Reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio. La Paz, Bolivia, 1998

GALINDO, Mario. El proceso de la descentralización en Bolivia y la Cooperación internacional. En Blanes, José y Edgar Pabón: *La Descentralización en América Latina. Logros y desafíos*. La Paz, Bolivia, 2003

GALINDO, Mario. Municipio Indígena: Análisis del proceso y perspectivas viables. Comisión Europea/CEBEM/GVC. La Paz, Bolivia, 2008

GANDARILLA, Nino. Avatares, 400 años de lucha autonomista cruceña. Disponible en línea: <http://nacioncamba.org/2013/07/avatares-400-anos-de-lucha-autonomista-crucena/>. Fecha de consulta: 22/08/2014

GARCÍA LINERA, Álvaro. Etnias, naciones y Estado. Una lectura pluralista de las democracias y las ciudadanías en Bolivia, en aa. vv ., *Visiones y contextos para un nuevo desarrollo rural*. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (cosude), Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (aipe) y Grupo de Desarrollo Rural (DRU). La Paz, Bolivia, 2002

GARCÍA MORALES, María Jesús, José Antonio Montilla Martos y Xavier Arbós Marín. Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España, 2006

GONZÁLEZ BARROSO, Fernando. Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. Toledo, España, 2009

HARO, Ana. La emergencia de las regiones en el mapa político boliviano, en *Democratización y Descentralización en Bolivia*. Editorial Libros de la Catarata. Madrid, España, 2007.

HERNÁNDEZ, Ana María. Relaciones intergubernamentales. Revista Espacios Públicos vol. 9, núm. 18. Universidad Autónoma del Estado de México. México DF, 2006

HONORABLE SENADO NACIONAL DE BOLIVIA. Glosario de Términos Municipales. 2000

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP/España. Parlamento y estructura territorial. Módulo 4: Relaciones entre el Estado y sus entes territoriales (materiales de curso). INAP/CEDDET. Madrid, España, 2006

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP/España. Gobernabilidad y Gobierno Local (materiales de curso). INAP/CEDDET. Madrid, España, 2006

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE BOLIVIA – INE. Características sociodemográficas de la población en Bolivia. La Paz, Bolivia, 2003. Documento
WEB: <http://www.ine.gov.bo/PDF/Sociodemograficas/Sociodemograficas0.pdf>.
Fecha de consulta: Agosto de 2006

JORDANA, Jacint. Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Un Perspectiva Institucional. Social Institute Developmet INDES-BID. Documento de Trabajo. 2001. Documento WEB: <http://indes.iadb.org/pub/I-22UE1.pdf>. Fecha de consulta: junio 25 de 2002

JORDANA, Jacint. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. INDES-BID. Documento de Trabajo. 2002. Documento WEB: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220240>. Fecha de consulta: junio 28 de 2005

JORDANA, Jacint. Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales, en Gomá Ricard y Jacint Jordana: Descentralización y políticas sociales en América Latina. CIDOB. Barcelona, España, 2004

LASERNA, Roberto. Las prefecturas: el eslabón perdido de la descentralización, en *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*. FES/ILDIS-PLURAL. La Paz, Bolivia, 2003

LEA PLAZA, Mauricio. Desarrollo y perspectivas del asociativismo municipal en Bolivia. Grupo Nacional de Trabajo para la Participación (GNTP). La Paz, Bolivia, 2004

LEAÑO, Eduardo. Estudio de la elección de prefectos de 2005. En *Las prefecturas en el nuevo escenario*. Revista Opinión y análisis. FUNDEMOS/Fundación Hanns-Seidel. La Paz, Bolivia, 2007

LIENDO, Roxana. Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara. CIPCA - AIPE - FUNDACIÓN TIERRA. La Paz, Bolivia, 2009

LINZ, Juan 1994 "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidentialist Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University).

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. American Political Science Review N° 65 (Sept), 1971.

LINARES, Julio (comp.). Glosario de términos municipales (5ta. Ed.). Programa de Apoyo a la Democracia Municipal – PADEM. La Paz, Bolivia, 2010

LOAYZA BUENO, Rafael. Halajtayata. Etnicidad y racismo en Bolivia. FUNDEMOS/HSS. La Paz, Bolivia, diciembre de 2004

LÓPEZ NIETO, Lourdes (Coord.). Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación. Editorial Dykinson. Madrid, España, 2006

LORA, Enrique. Estudio de Análisis sobre la capacidad de absorción de las actuales competencias prefecturales. Ministerio sin cartera Responsable de la Participación Popular/Viceministerio de Descentralización Departamental/ Programa de Desarrollo Local Integrado—UNICEF. La Paz, Bolivia, 2005

LOS TIEMPOS. Diario de circulación nacional. Cochabamba, Bolivia.
www.lostiempos.com

LUJÁN, María del Rosario. Gobernabilidad municipal: análisis de la aplicación del voto constructivo de censura, en "Municipalización: diagnóstico de una década" Tomo II. FES/ILDIS/USAID/Plural Editores. La Paz, Bolivia, 2004

MACKIE, Tom y David Marsh. El método comparativo. en D. Marsh y G. Stocker, eds., *Teoría y Métodos de la Ciencia Política.* Alianza Edi., Madrid, 1997

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE CHUQUISA CENTRO. Desde el Centro (Boletín informativo). Año 2 N° 4. Sucre, octubre de 2003

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL CHACO. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES MÁS REPRESENTATIVAS DEL CHACO BOLIVIANO. Pronunciamiento de la región del Chaco Boliviano. Villa Montes 13 de junio de 2005. Publicada en: <http://www.cipca.org.bo/index.php/noticias/noticias-2005/844--sp-1646267211>. Consultada el 20/10/2014

MANDELL, Myrna, Gerencia Intergubernamental: una perspectiva revisada, en Kliksberg, Bernardo (comp.): *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* CLAD- FCE – PNUD. México, 1993

MARANDO, Vincent L. y Patricia Florestano. La administración intergubernamental: El estado de la disciplina, en Lynn, Naomi B. y Aaron Vildavsky: *Administración Pública. El estado actual de la disciplina.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE. México, 1999

MARTÍNEZ, Héctor y Alejandro Méndez. El Estudio de las relaciones intergubernamentales: una revisión bibliográfica (Serie Documentos de Trabajo). CIDE. México, 1996

MARTNER, Ricardo. El pacto fiscal y las finanzas públicas en Chile. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas. Ponencia presentada en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de diputados, 23 de agosto de 2007, México DF.

MÉNDEZ, José Luis. Estudio introductorio en "Para Entender las Relaciones Intergubernamentales" de Deil S. Wright. México, 1997

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA. "Los convenios de colaboración entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónoma – Informe 2003". Madrid, 2003.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN/Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. Lectura de los datos del voto constructivo de censura. Serie Cuadernillos de Investigación Nº 2. La Paz, Bolivia, 1999

MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR. Memoria del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2003-2004. Primera edición, octubre de 2005

MOLINA, Carlos Hugo. La descentralización imposible y la alternativa municipal. Ediciones El País. Santa Cruz, Bolivia, 1994

MOLINA, Carlos Hugo y otros. La mancomunidad municipal: Visión estratégica para una política de Estado. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Popular (VPPFM). La Paz, Bolivia, 2000

MOLINA, Carlos Hugo y otros. Prefectura y Municipios: Una Relación Pendiente. CEPAD. Santa Cruz, Bolivia, 2001

MOLINA, Gerardo e Isabel Licha. Coordinación de la política social: criterios para avanzar. INDES/BID Washington, D.C., Julio 2005

MONTECINOS, Egón. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el desarrollo actual de la temática. Revista EURE (Vol. XXXI, Nº 93). Santiago de Chile, 2005

MONTECINOS, Ricardo. Construyendo asociativismo municipal, en "Municipalización: diagnóstico de una década" Tomo II. FES/ILDIS/USAID/Plural Editores. La Paz, Bolivia, 2004

NOHLEN, Dieter. Método comparativo. En: Nohlen, Dieter y Rainer-Olaf Schultze (et al) *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos* (dos tomos). Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz, Ciudad de México, 2006

O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una Teoría del Estado. En Oszlak, Oscar: "Teoría de la Burocracia Estatal". Editorial PAIDÓS, Buenos Aires, 1994

OPESKIN, Brian R. Mecanismos de las relaciones intergubernamentales en un marco federativo, en AAVV: *El federalismo*. Revista Internacional de Ciencias Sociales Nº 167/UNESCO. Marzo de 2001

OSZLAK, Oscar y Guillermo, O'Donnell. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista REDES (Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) Nº 4, volumen 2, Buenos Aires, septiembre de 1995.

OSPINA, Sonia y Michael Penfold (Eds.). Gerenciando las Relaciones Intergubernamentales. Experiencias en América Latina. Ed. National Association of Schools of Public Affairs and Administration – Nueva Sociedad, Caracas, 2002

PADEM. El Empoderamiento de las Comunidades Campesinas e Indígenas. La Paz, Bolivia, 2000

PADEP/GTZ. Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Subnacional en Bolivia. Documento de discusión y comentarios. La Paz, Bolivia, 2006

PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales (Introducción Elemental), México, Siglo Veintiuno Editores, Decimocuarta Edición, 1975

PETERS, Guy. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. CCMD, Research paper Nº 21. Canadá, 1998

PETERS, Guy. Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo, en Goodin y Kinglemann: *Nuevo manual de ciencia política*. Ed. Istmo. Madrid, 2001

PRATS, Joan & otros. Bolivia: El desarrollo posible, las instituciones necesarias. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya. Barcelona, España, 2003.

QUINTERO, Rafael. Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil. Abya-Yala/FLACMA-DFID/GTZ. Quito, Ecuador, 2006

RAGIN, Charles; Dirk Berg-Schlosser y Regine de Meur. La metodología en ciencia política: métodos cualitativos. En: "Nuevo Manual de Ciencia Política". Editorial ISTMO, Madrid, 2001

RAMOS, Ángel. Desayuno escolar mancomunado. Experiencia de desarrollo económico local en Chuquisaca Centro. MMCHC/CIOEC-CH/SNV. Sucre, Bolivia, 2004

RAMOS GARCÍA, José María. Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (Experiencia de descentralización en estados y municipios), Nº 62. INAP. México, 1999

CENTRO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA (CEDIB). Resumen de la Realidad Nacional (número 19 – 20). Texto Nº 10: Descentralización. Cochabamba, Bolivia, 1990

RIVAS LEONE, José Antonio. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Revista Reflexión Política Nº 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia, 2005

ROCA, José Luis. Fisonomía del regionalismo boliviano. Editorial Plural/CID. La Paz, Bolivia, 1999

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. Gobierno y Administración Local. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España, 2003

ROMERO, Salvador. ANÁLISIS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2005 EN BOLIVIA. Analysis of presidential election of 2005 in Bolivia. Revista *América Latina Hoy*, vol. 43, pp. 31-61. Universidad de Salamanca. España, 2006

ROSADO RODRÍGUEZ, Elena. El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental. VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002

ROSE, Richard. Understanding Big Government. The programme approach. Sage Publications Ltda. Londres, SAGE.

ROSALES, Mario y Salvador Valencia. América Latina; en AAVV: *La descentralización y la democracia local en el mundo*. United Cities and Local Governments – UCLG. Barcelona, España, 2007

ROTH, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2002.

ROWLAND, Allison. La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales, en: "La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental". Instituto Nacional de Ecología-INE, México, 2003

RUBÍN DE CELIS, José. Funcionarios municipales y remuneraciones, en "Municipalización: diagnóstico de una década" Tomo II. FES/ILDIS/USAID/Plural Editores. La Paz, Bolivia, 2004

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Principios de Derecho Administrativo". C.E.U.R.A., Madrid, 2000

SELIGSON, Mitchell A. Auditoria de la democracia: Bolivia 2002. Latin American Public Opinion Project/LAPOP – USAID. 2003. Documento WEB: <http://www.vanderbilt.edu/americas/Docs/Auditoria%20de%20la%20Democracia%20Bolivia%202002%20Enero%202003.pdf>. Consulta: 03/2006

SELLERS, Jefferey. América del Norte (Canadá y Estados Unidos), en AAVV: *La descentralización y la democracia local en el mundo*. United Cities and Local Governments – UCLG. Barcelona, España, 2007

SORIA ROMO, Rigoberto. La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional (tesis doctoral), ISBN: 84-689-3684-7. Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa. México DF, 2004

ZUAZO, Moira; Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz (Eds.). Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia. Friedrich Ebert Stiftung-FES. La Paz, Bolivia, 2012

TERÁN, José Antonio. Relaciones fiscales intergubernamentales, en "Municipalización: diagnóstico de una década" Tomo I. FES/ILDIS/USAID/Plural Editores. La Paz, Bolivia, 2004

TOCQUEVILLE, Alexis de. La democracia en América (Primera Parte profusamente anotada), traducción española por Carlos Cerrillo Escobar. Daniel Jorro, editor. Madrid, 1911

TORANZO, Carlos. La experiencia boliviana: 'Diálogo Nacional' y 'Diálogo Nacional 2000', en *Diálogo social en América Latina Un camino hacia la democracia ciudadana* (Ada Piazzese y Nicolás Flaño Calderón, Editores). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2005

URIOSTE, Miguel. Bolivia: Descentralización Municipal y Participación Popular. Fundación TIERRA. La Paz, Bolivia, 2001.

VARGAS HERNÁNDEZ, José Manuel. "Las relaciones intergubernamentales y el ambiente" en: "Memoria del segundo encuentro internacional de derecho ambiental". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México DF, 2004.

VÉLIZ, Claudio. La tradición centralista de América Latina; ed. inglesa previa. Princeton University Press. Princeton New Jersey 1980, traducción española de Marieschel Carreras e Ignacio Hierro, editorial Ariel S.A.. Barcelona, 1984

VÉLIZ, Claudio. La tradición centralista de América Latina. En: Revista Estudios Internacionales, Vol. 13, No. 50. Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile. Santiago de Chile, Abril - Junio 1980

VILLARROEL, Sergio. Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos. FAM-Bolivia/Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular/Embajada de España en Bolivia. La Paz, 2005

VON HALDENWANG, Christian. Hacia un Concepto Politológico de la Descentralización del Estado en América Latina, en Revista EURE (Vol. XVI Nº 50). Santiago de Chile, 1990

WEINSTOCK, Daniel. Hacia una teoría normativa del federalismo. En AAVV: *El Federalismo*. Revista Internacional de Ciencias Sociales Nº 167/UNESCO. Marzo de 2001

WRIGHT, Deil S. Para entender la Relaciones Intergubernamentales (1º Ed. en castellano). Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública de México, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica. México, 1997

YAMPARA, Simón. Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios. En: "Visiones indígenas de descentralización". FES/ILDIS. La Paz, Bolivia, 2005.

ZORRILLA ARENA, Santiago y Miguel Torres Xamar. Guía para Elaborar la Tesis. MacGraw – Hill Eds. México, 1994

ANEXO I

LISTA DE ENTREVISTADOS

LISTA DE ENTREVISTADOS				
Nº	NOMBRE	ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL	LUGAR	AÑO DE LA ENTREVISTA
1	Álvaro García Linera	Catedrático UMSA – Hoy Vicepresidente del Estado boliviano.	Sucre	2002
2	Carlos Toranzo	FES-ILDIS	La Paz	2002
3	Gloria Ardaya	Ex - Ministra de Participación Popular	La Paz	2002
4	Iván Arias	Proyecto DDPC-USAID	La Paz	2002
5	Mauricio Riveros	Cooperación Canadiense	La Paz	2002
6	Omar Rocha	Asesor General del Ministerio de Desarrollo Municipal	La Paz	2002
7	Rubén Ardaya	Viceministro de Descentralización	La Paz	2002
8	Ute Orestes	Asesora de PADEP/GTZ	La Paz	2002
9	Adel Cortés	Ex – Prefecto del Departamento de Tarija	Tarija	2006
10	David Tórres	Coordinador Nacional del PDCR-II	Sucre	2006
11	Freddy Aliendre	Fundación DDPC	La Paz	2006
12	Jaime Argandoña	Ex – Presidente de la brigada parlamentaria de Chuquisaca	Sucre	2006
13	José Miranda	Ex - consejero departamental, consejero coordinador y ex - gerente de la MMCHC	Sucre	2006
14	Luis Leigue Mealla	Consejero coordinador del consejo departamental de Tarija	Tarija	2006
15	Mario Ramírez	Ex – prefecto de Chuquisaca	Sucre	2006
16	Oscar Gutiérrez	Director de la Asociación de Municipalidades de Tarija	Tarija	2006
17	Oscar Zamora Medinacelli	Ex – Prefecto de Tarija	Tarija	2006
18	René Valdéz	Consejero Coordinador de Tarija	Tarija	2006

19	Ricardo Montecinos	Director Ejecutivo de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia	Tarija	2006
20	Vladimir Ameller	Consultor	La Paz	2006
21	Walter Silveti	Gerente general de la AMDECH	Sucre	2006
22	Ximena Serrudo	PADEP/GTZ	La Paz	2006
23	Fabián Yaksic	Viceministro de Descentralización	La Paz	2006
24	Nicolás Quenta	Ex – prefecto de La Paz	La Paz	2006
25	María Eugenia Tenorio	Concejal Departamental de la provincia Murillo	La Paz	2006
26	Rosario Mejía Cadena	Ex – Concejal del Departamento de La Paz	La Paz	2006
27	Roberto Barbery	Ex – Ministro de Participación Popular	La Paz	2006
28	Gonzalo Avendaño	Ex – Presidente de la Brigada Parlamentaria de La Paz	La Paz	2006
29	Alex Zapata	Secretario General de la Prefectura de La Paz	La Paz	2006
30	Karina Moreno	Asociación de Municipio de La Paz. AMDEPAZ	La Paz	2006
31	Juan Michel	Consejero Departamental	Sucre	2007
32	Iván Finot	Ex – experto de la CEPAL	La Paz	2013

ANEXO II

CUESTIONARIO BASE APLICADO A LAS ENTREVISTAS

CUESTIONARIO BASE APLICADO A LAS ENTREVISTAS

1. A juicio suyo ¿Cuáles fueron los principales avances del nuevo modelo de Estado autonómico frente a al modelo de descentralización de base municipal vigente entre 1994 y 2005?
2. ¿Cuáles son las principales dificultades para consolidar el funcionamiento del gobierno departamental?
3. ¿Existe un trabajo coordinado y armónico entre el ejecutivo departamental y la asamblea legislativa departamental?
4. ¿La asamblea legislativa departamental cumple a cabalidad su rol de legislador y fiscalizador? ¿por qué?
5. ¿Cuáles son las principales limitaciones en el trabajo de la asamblea legislativa departamental? Explique
6. ¿Cuál el nivel de cualificación técnica y profesional del personal de la gobernación?
7. ¿Cómo son las relaciones del gobierno departamental con el gobierno nacional?
 - a. De cooperación
 - b. De conflicto
 - c. No existen relaciones

Explique el porqué de su elección.

8. ¿Cómo son las relaciones del gobierno departamental con los gobiernos municipales?
 - a. De cooperación
 - b. De conflicto
 - c. No existen relaciones

Explique el porqué de su elección.

9. ¿El proceso de planificación departamental incluye proyectos concurrentes con los municipios? ¿en qué magnitud?

10. ¿Cómo se incorporan la participación ciudadana y el control social en el trabajo del gobierno departamental? Tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

